

**UNIVERSIDAD DE MADRID**  
**FACULTAD DE DERECHO**



**TESIS DOCTORAL**

**La fuerza de emergencia de las Naciones Unidas**

MEMORIA PARA OPTAR AL GRADO DE DOCTOR  
PRESENTADA POR

**Santiago Martínez Caro**

**Madrid, 2015**



UNIVERSIDAD COMPLUTENSE



5324104617

Santiago Martínez Caro.

TE  
495

LA FUERZA DE EMERGENCIA  
DE LAS NACIONES UNIDAS.

Tesis presentada para la obtención del Grado de  
Doctor en la Facultad de Derecho de la Universi-  
dad de Madrid.

Septiembre 1959.

I.

I N D I C E.

LA FUERZA DE EMERGENCIA DE LAS NACIONES UNIDAS.

- Capítulo I. - LA CRISIS DE SUEZ (pág.3)
- Capítulo II. - EL PROCESO DE CREACION DE LA FUERZA DE EMERGENCIA (pág.34)
- a) Convocatoria de la Asamblea General (pág.36)
  - b) Alcance de las medidas tomadas por la Asamblea General para la creación de la Fuerza (pág.50)
  - c) El problema del consentimiento de los Estados interesados (pág.60).
- Capítulo III.- MISION Y FUNCIONES DE LA FUERZA DE EMERGENCIA (pág.86).
- a) Funciones de la Fuerza durante el primer período (pág.93)
  - b) Funciones de la Fuerza en el segundo período (pág. 107)
- Capítulo IV. - ESTATUTO JURIDICO DE LA FUERZA DE EMERGENCIA DE LAS NACIONES UNIDAS (pág.135)
- a) Naturaleza internacional, organización y composición (pág.135)
  - b) Situación jurídica de la Fuerza de Emergencia de las Naciones Unidas en Egipto (pág.148)
- Capítulo V. - PROBLEMAS DE FINANCIAMIENTO (pág.162)
- a) Método para el financiamiento de los gastos de la FENU (pág.167)

Cuadro I : Cantidades votadas por la  
Asamblea General para el  
financiamiento de la FENU  
(pág.195)

Cuadro II: Fuentes de ingreso (pág.196)

- b) Prorratio del costo de los contin-  
gentes que forman la FENU entre  
las Naciones Unidas y los Estados  
Miembros interesados. (pág.197)
- c) Otras contribuciones de Estados  
Miembros (pág. 201)
- d) Administración financiera (pág.202)

---

CONCLUSIONES (pág.204)

---

BIBLIOGRAFIA (pág.208)

NOTA SOBRE LA DOCUMENTACION RELATIVA  
A LA FENU (pág.212)

ABREVIATURAS UTILIZADAS (pág.215)

---

## CAPITULO I

LA CRISIS DE SUEZ

Cuando el 13 de junio de 1956 las últimas tropas británicas abandonaron la zona del Canal de Suez <sup>1</sup>, pudo decirse con justicia que Gran Bretaña reconocía una vez más, en el mundo de la postguerra, el sentimiento de afirmación nacional y el ansia de completa independencia de los nuevos Estados de Asia, Oriente Medio y Africa, nacidos de las ruinas del período colonial. Seis semanas más tarde, el 26 de julio de 1956, el Presidente Nasser de Egipto decretó la nacionalización de la Compañía del Canal de Suez <sup>2</sup>.

El gesto de Nasser fué acogido con aprobación

---

I

En ejecución del Acuerdo angloegipcio de 19 de octubre de 1954, "Treaty Series No.67 (1955)", H.M. Stationery Office, Cmd.9586.

2

Ley 385 de 1956. Cf. Documents on the Suez Crisis, London, Royal Institute of International Affairs, 1957, y "Documents relatifs au Canal de Suez", La Documentation Française: Notes et études documentaires, No.2.205, 16 août 1956. V. asimismo la declaración del Gobierno egipcio, de 12 de agosto de 1956, sobre las bases de su política en la cuestión de Suez, en New York Herald Tribune, 13 agosto 1956.

4.

por los países de reciente independencia; en Inglaterra y en Francia la reacción contraria fué inmediata <sup>3</sup>, y a la protesta oficial siguieron peticiones indignadas de intervención militar en apoyo de sus intereses económicos y de la libertad de paso por el Canal. El resto del mundo occidental -y especialmente los Estados Unidos-, cogido por sorpresa, se agitó en una mezcla de hostilidad y de forzada aceptación del hecho, junto con el vago sentimiento de que era preciso hacer algo para resolver la delicada situación, evitando al tiempo el peligro de un conflicto armado <sup>4</sup>.

Siguieron tres meses de ansiedad y negociaciones; en Londres se reunieron dos conferencias

---

3

V. la declaración de François-Charles Roux, Presidente del Consejo de Administración de la Compañía del Canal de Suez, en el New York Herald Tribune del 9 de agosto de 1956, afirmando que la nacionalización del Canal era un acto de fuerza sin posible justificación.

4

Opinión muy generalizada en aquellos días en Washington, y recogida por Marguerite Higgins en el New York Herald Tribune, 30 de julio de 1956, era la conveniencia de llegar a un arreglo con Nasser a fin de distribuir entre todas las partes interesadas las consecuencias económicas de la nacionalización.

5.

de usuarios del Canal de Suez <sup>5</sup>, cuyas propuestas Egipto halló inaceptables. El 23 de Septiembre, Inglaterra y Francia presentaron la cuestión de la nacionalización del Canal de Suez a la consideración del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas. Los debates del Consejo, así como conversaciones privadas de los Ministros de Asuntos Exteriores de las partes interesadas, bajo los auspicios del Secretario General de las Naciones Unidas, no dejaron de producir cierto acuerdo. Aunque la Unión Soviética vetó la propuesta de endorsar el plan de la Conferencia de Londres para la administración internacional del Canal, el Consejo de Seguridad, el 13 de octubre de 1956, aprobó seis principios básicos para la resolución del problema,

---

5

Una del 16 al 23 de agosto, la otra del 19 al 21 de septiembre. La primera aprobó un conjunto de propuestas que fueron transmitidas al Gobierno egipcio por un Comité presidido por el Primer Ministro de Australia, Sr. Menzies. En dichas propuestas, reconociendo la soberanía egipcia sobre el Canal, se establecía un Comité internacional encargado de administrar el tráfico y de las obras de mejoramiento. Como alternativa, España propuso la creación de un órgano egipcio con participación internacional. Ambas iniciativas fueron rechazadas por Egipto. V. Report of the Suez Committee on the mission entrusted to it by Eighteen Nations which attended the Conference on the Suez Canal, London, 9 september, 1956.— La segunda Conferencia acordó la creación de una Asociación de usuarios del Canal. La Asociación nunca llegó a tener viabilidad, aunque se constituyó formalmente en Londres, y dejó de funcionar a fines de septiembre de 1958.

que determinaban:

- 1° El libre tránsito por el Canal, sin discriminación, sea encubierta o declarada.
- 2° El respeto a la soberanía de Egipto.
- 3° La separación de la administración del Canal de la política de cualquier país.
- 4° La cuantía de los derechos de tránsito debería fijarse por acuerdo entre Egipto y los usuarios.
- 5° Una proporción justa de los ingresos del Canal debería dedicarse al mejoramiento del mismo.
- 6° En caso de desacuerdo, los problemas pendientes entre la Compañía del Canal de Suez y el Gobierno egipcio serían resueltos por arbitraje <sup>6</sup>.

Las apariencias indicaban en este momento que las principales partes interesadas deseaban un acuerdo. No obstante, era también evidente el carácter inestable de la situación y la dificultad de hallar



una fórmula <sup>7</sup>.

7.

La actitud de las dos Grandes Potencias durante este período fué presagio de las posiciones que más adelante iban a tomar. La Unión Soviética, lo mismo en la primera Conferencia de Londres que en las Naciones Unidas, no vaciló en apoyar la causa del nacionalismo árabe <sup>8</sup>. Los Estados Unidos intentaron persuadir a sus aliados inglés y francés a que

---

7

"The Suez affair has now been brought to the condition which prevailed at the other danger spots -Korea, Formosa and Indochina- that of a stalemate without a settlement, that of the acceptance, not in principle but in fact, of the status quo". Walter Lippmann, New York Herald Tribune, 16 octubre 1956.

8

Rusia ha sido tradicionalmente una Potencia interesada en el Oriente Medio, y sus actividades en la Zona se remontan por lo menos a la misma época que las de la Gran Bretaña. Tras un período de ausencia diplomática, aunque no de desinterés político, desde la subida de los soviets al poder, vuelve en 1955 a asumir un papel activo, iniciado con la venta de armas -procedentes de Checoslovaquia- al Gobierno egipcio, lo que tiene una influencia directa en el ataque israelí de 1956 y en la subsiguiente alteración de las condiciones prevalentes en el Oriente Medio. La penetración comunista ha ido en progresión creciente, atestiguada por los acontecimientos en Irak en 1958 y 1959. Un interesante estudio de la evolución de las actitudes soviéticas en el Oriente Medio es el libro de Walter Z. Laqueur, The Soviet Union and the Middle East (London, 1959).

8.  
siguieran una política de moderación <sup>9</sup>, y, aunque admitiendo la legalidad de la nacionalización, preconizaron una solución negociada para la utilización del Canal que incluyera cierta medida de vigilancia internacional <sup>10</sup>. No faltaron tampoco voces pidiendo el que América se desentendiera de la política

---

9

La política de Estados Unidos en el Oriente Medio en los años anteriores a 1956, limitada a consideraciones estratégicas y, en menor escala, comerciales, y fuertemente coloreada por la simpatía norteamericana hacia los movimientos anticolonialistas, siguió senderos distintos de la británica, que partía de supuestos diferentes. Signos de coincidencia sólo se han producido en época posterior a los acontecimientos que estudiamos (intervenciones en Líbano y Jordania en agosto de 1958). En líneas generales, la política americana frente a los países árabes se mostró superficial y poco coherente, y la brusca negativa a financiar la construcción del pantano de Aswan (seguida de similares declaraciones por parte de Gran Bretaña y del Banco Mundial) fué uno de los motivos, aunque no el único, que impulsaron a Nasser a precipitar la nacionalización del Canal.

10

En una conferencia de Prensa, el 2 de octubre de 1956, pocas semanas antes de la intervención en Egipto, Dulles admitía la existencia de diferencias sustanciales entre la política de Estados Unidos y la de sus aliados, mostrándose contrario al uso de la fuerza, no sólo militar, sino incluso de presión económica (New York Times, 3 octubre de 1956). Por razones aun sin revelar, Inglaterra y Francia ignoraron la que debía haber sido para ellos clara actitud norteamericana, procediendo, en los momentos anteriores al estallido de la crisis, a espaldas de los Estados Unidos.

anglofrancesa en el Oriente Medio II.

La nacionalización del Canal de Suez, alterando los supuestos en que se basaba el control de tan importante vía de navegación <sup>I2</sup>, queda en adecuada perspectiva al examinar los factores que explican la importancia del Oriente Medio en la política internacional. Desde el punto de vista económico, la inmensa riqueza petrolífera de la Zona, esencial para las necesidades de Europa Occiden-

---

## II

V. Marguerite Higgins en New York Herald Tribune, 13 de Agosto de 1956. Para un estudio de los efectos de la crisis de Suez sobre la alianza occidental, cf. Dean Acheson, Power and Diplomacy, Harvard University Press, 1958, pag.109.

## I2

Entre los comentarios de internacionalistas españoles sobre la nacionalización del Canal de Suez, señalamos los publicados en Política internacional, nº 27, 1956, por J.L. de Azcárraga ("Regimen jurídico del Canal de Suez"), A. Quintano Ripollés ("Economía, Política y Derecho en torno a Suez") y L. García Arias ("La crisis del Canal de Suez"). Con posterioridad, cf. el amplio y sugestivo estudio de M. Aguilar Navarro, "El Canal de Suez y el problema del control internacional", Política internacional, nº 33, 1957, págs. 47-III.

10.

tal I<sup>3</sup>, a la vez que objeto de poderosos intereses financieros americanos y europeos. Desde el punto de vista estratégico y comercial, su situación geográfica, que hace de la región un puente entre tres continentes y un nudo de comunicaciones de primera categoría. La libertad de navegación por el Canal de Suez es premisa fundamental de la vida económica de más de la mitad de los países del mundo I<sup>4</sup>.

El tercer factor es la significación política

---

I<sup>3</sup>

Europa Occidental debe importar el 95% de los productos petrolíferos que consume, y de ellos, las dos terceras partes proceden del Oriente Medio. Así, inmediatamente antes de la crisis de Suez, las necesidades totales de petróleo de Europa occidental se calculaban en 3 millones de barriles al día, de los que dos millones procedían del Oriente Medio. Por su producción de petróleo crudo, el Oriente Medio ocupa el segundo lugar en el mundo, inmediatamente después de Estados Unidos: en 1955 se extrajeron 161 millones de toneladas, en 1956, 170 millones, y en 1957, 174 millones. Ello equivale a algo más del 20% del total mundial. Se estima, además, que el 64'6% de los recursos conocidos de petróleo se hallan en el Oriente Medio. (Fuentes: Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas, "La evolución económica en el Oriente Medio 1956-1957", Suplemento del Estudio Económico Mundial, 1957; New York Times, "Report on the Middle East", 2 abril 1957; Guy Wint y Peter Calvocoressi, Middle East Crisis, London 1957)

I<sup>4</sup>

De nuevo, esto es especialmente cierto por lo que hace a Europa Occidental. "The dependence of Western Europe on the Canal is undesirably big, and the dependence of Great Britain is even worse... Western Europe can be critically hurt if the Canal is closed", Walter Lippmann en New York Herald Tribune, 9 agosto 1956

## II.

y psicológica del Oriente Medio. El movimiento panárabe, identificado con el impetuoso nacionalismo de los países nuevos, con sus ansias de completa soberanía e igualdad, se centra aquí, y está enlazado con todas las tendencias anticolonialistas de África y Asia; disensiones, rivalidades y maniobras políticas se combinan con deseos sinceros de reforma social y económica y con los pacientes esfuerzos de penetración de la ideología comunista. Sobre este fondo, el establecimiento en 1948 del Estado de Israel tuvo como resultado la creación de un foco permanente de discordia, en cuanto que la existencia misma de Israel provoca la enemistad declarada e irrevocable de los árabes. Los acuerdos de Armisticio de 24 de febrero de 1949 <sup>I5</sup> constituyeron tan sólo un precario marco de contención, debilitado por repetidos actos de hostilidad por ambas partes.

La nacionalización del Canal de Suez y un nuevo estallido de la tensión árabe-israelí ponen en marcha la cadena de acontecimientos que han venido a ser conocidos con el nombre de "crisis de

I2.

Suez" I6. El 29 de Octubre de 1956 el gobierno de Israel anunció el desencadenamiento de una campaña militar contra Egipto con el declarado propósito de "eliminar las bases de fedeyeen egipcios en la península de Sinaí".

El día 30 Inglaterra y Francia presentaron un ultimatum I7 a Israel y a Egipto solicitando la retirada de los contendientes de la zona del Canal y la aceptación de la ocupación anglo-francesa de determinados puntos claves. Egipto rechazó el ultimatum y al siguiente día fuerzas británicas y francesas comenzaron el bombardeo de bases y aeródromos egipcios. El 5 de noviembre se inició la invasión aliada de Egipto y para el día 7 Port-Said y Port-Fuad quedaron ocupados y el Canal bloqueado por barcos hundidos en ambos extremos. Con ello cesaron las operaciones militares.

---

I6

Un buen resumen y análisis de los antecedentes de la crisis de Suez pueden leerse en la obra de Guy Wint y Peter Calvocaressi, antes citada, parte II, págs.29-66, "Eight steps to the Crisis, 1951-1956"

I7

Justificado por la necesidad de proteger el Canal y la navegación por el mismo de las actividades bélicas, así como de evitar una conflagración general en el Oriente Medio. V. declaración de Sir Anthony Eden el mismo día en la Cámara de los Comunes, The Times, 31 octubre 1956.

I3.

El peso de la opinión pública mundial, incluyendo los Estados Unidos, se inclinó abrumadamente contra este empleo de fuerza. Pocas horas después del ataque israelí, el 30 de octubre, el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas se reunía para considerar un proyecto de resolución estadounidense pidiendo la inmediata retirada de las fuerzas israelíes del territorio egipcio. Esta propuesta, junto con otra de origen soviético ordenando el inmediato cese del fuego, fueron vetadas por Francia y Gran Bretaña. El 31 de octubre el Consejo decidió convocar una sesión de emergencia de la Asamblea General I8.

La Asamblea General de las Naciones Unidas, reunida por primera vez en sesión de emergencia, dió al mundo, durante la noche del 1 al 2 de noviembre, el espectáculo poco corriente de una votación casi unánime en la que se encontraron del mismo lado los Estados Unidos y la Unión Soviética. En ella se aprobó una propuesta de Estados Unidos solicitando el cese el fuego, la retirada de todas las fuerzas detrás de las líneas de armisticio, el cumplimiento escrupuloso de los Acuerdos de Armisticio, el cese de la introducción de fuerzas y material militares

I4.

dentro del área de hostilidades y la libertad de navegación por el Canal I<sup>9</sup>. En tales momentos surge la idea de lo que va a ser la Fuerza de Emergencia de las Naciones Unidas.

La iniciativa se debe a Lester B. Pearson, en aquella época Ministro de Asuntos Exteriores del Canadá. Mucho antes de los acontecimientos reseñados, el gobierno canadiense, en respuesta a un cuestionario circulado por el Secretario General <sup>20</sup>, había declarado que las fuerzas canadienses organizadas especialmente para la guerra de Corea, estarían dispuestas a emprender cualquier otra acción que fuese necesaria para cumplir obligaciones de tipo militar que recayeran sobre Canadá según la Carta de las Naciones Unidas <sup>21</sup>. La resurrección de esta idea, en Noviembre de 1956, se relacionaba con

---

I<sup>9</sup>

Resolución 997 (ES-I)

20

En ejecución de las recomendaciones de la Comisión de Medidas Colectivas, establecida por la resolución 337 (V), Unión pro paz, de 3 noviembre 1950.

21

Referencia a la oferta canadiense en Lester B. Pearson, "Force for the U.N.", Foreign Affairs, abril 1957, pág. 400.



una serie de sentimientos vivamente presentes en los canadienses. De una parte, con el desagrado sentido ante el recurso a la fuerza por parte de Gran Bretaña y Francia <sup>22</sup> ; de otro lado, con el deseo de ayudar a estos dos países, sus íntimos aliados, a desembarazarse de una posición difícil, y todo ello unido al propósito de aprovechar la oportunidad para encontrar una solución permanente para los complejos problemas de Palestina y Suez. Influido por tales consideraciones, el plan canadiense preveía en un principio el conferir a las fuerzas anglo-francesas que operaban en Egipto el carácter de agentes de las Naciones Unidas; un primer contacto con la atmósfera prevalente en la Asamblea General convenció al Delegado canadiense de que ello sería inaceptable.

---

Tras la nacionalización del Canal, el Gobierno Canadiense había hecho conocer en Londres su aprensión ante un posible recurso a la fuerza (Wint y Calvocoressi, op. cit. pág. 101 ). La posición del Canadá en el seno de la Commonwealth, como vecino de Norteamérica y como miembro de la alianza atlántica, le hace especialmente sensible a cuanto afecta a la armonía de tales sistemas.

Pearson comenzó inmediatamente una serie de negociaciones con objeto de combinar la recomendación de cese de fuego, que la Asamblea estaba a punto de adoptar, con la creación de una autentica fuerza internacional que asumiera el control de la situación.

Israel, Gran Bretaña y Francia habían pretendido, con su acción simultánea <sup>23</sup>, la obtención de concesiones políticas por parte de Egipto que condujeran a una solución, a ser posible definitiva, del problema creado por la nacionalización del Canal y de la situación general en Palestina. Francia, además, deseaba la eliminación de una importante fuente de ayuda a los rebeldes de Argelia. Estos objetivos se persiguieron, en este caso, de forma contraria a la Carta de las Naciones Unidas y sin tener en cuenta la casi certeza de dos reacciones que iban a anular la iniciativa de Israel y a eliminar virtualmente la influencia anglo-francesa en esta

---

23

La existencia de connivencia previa entre los tres Gobiernos con respecto a la acción de Suez es uno de los puntos que sólo podrán aclarar los historiadores por revelación de las principales figuras envueltas en la Crisis. Abundan los desmentidos oficiales y las acusaciones sin reserva. Para este último extremo, v. el libro de Randolph Churchill, The rise and fall of Sir Anthony Eden, Londres 1959.

parte del Oriente Medio. Una fué el clamor de la opinión pública mundial, que encontró foro apropiado en la Asamblea General de las Naciones Unidas. La otra fué la actitud de las dos Grandes Potencias.

La Unión Soviética respaldó amenazadoramente la postura de Egipto, no sólo en las Naciones Unidas sino también con la propuesta de enviar tropas americanas y rusas a la zona, con la amenaza de Bulganin de bombardear Londres y París con proyectiles dirigidos, y, más tarde, con la oferta de voluntarios soviéticos.

Los Estados Unidos por su parte, aunque oponiéndose a los excesos soviéticos, dejaron bien en claro su negativa a identificarse con la acción de sus aliados. De hecho la censura americana del ataque fué tan intensa como para presionar decisivamente sobre Gran Bretaña <sup>24</sup> y Francia, por no hablar de Israel, decidiéndolas a aceptar las recomendaciones de la Asamblea General. Al actuar en esta forma, el objetivo fundamental del gobierno americano era im-

---

24

La presión no fué sólo diplomática, sino también económica, en cuanto que la baja de la libra esterlina precipitada con la crisis no hubiera podido contenerse sin respaldo americano.

pedir que Rusia asumiese el papel de protector de los países oprimidos, y a la vez el evitar cualquier paso que pudiera conducir al estallido de un conflicto general <sup>25</sup>.

En tales circunstancias una Fuerza de las Naciones Unidas podía ser instrumento indicado para detener el conflicto, siempre que tuviese un carácter totalmente imparcial, ajustado a un orden

25

Una apreciación crítica de la actitud americana, en plena crisis, es la de Walter Lippmann, en el New York Herald Tribune, 1 noviembre 1956, afirmando: "For the time being this country has no policy in the Middle East. The police on which we operated is in ruins". Con posterioridad se formula la llamada "Doctrina Eisenhower", que es una declaración de intenciones, por parte de Estados Unidos, de proporcionar ayuda militar y económica a los Estados del Oriente Medio con objeto de reforzar su independencia nacional, así como de intervenir con fuerzas armadas en socorro de cualquier nación de la zona que lo solicite contra una eventual agresión por parte de un país controlado por el comunismo internacional. De esta doctrina dijo Dean Acheson ante el Comité de Asuntos Exteriores de la Cámara de Representantes: "The more one studies this proposal the more vague, uncertain and inadequate it appears as a statement of policy". (New York Times, 11 enero 1957). - Ninguna de las dos opiniones hace completa justicia a la embarazosa situación en que los Estados Unidos se hallaban.

jurídico y político claramente establecido<sup>26</sup>. Por esta razón los Estados Unidos, una vez reafirmado su papel de dirigente de la mayoría de la Asamblea al aprobarse la resolución del 2 de noviembre, dieron su apoyo a la idea canadiense, que quedó incorporado a una nueva resolución adoptada el 4 de noviembre<sup>27</sup>. En ella se encargaba al Secretario General que con toda urgencia presentara a la Asamblea en el plazo de 24 horas "un plan para establecer, con el consentimiento de las naciones interesadas, una Fuerza internacional de emergencia de las Naciones Unidas para lograr y vigilar la cesación de las hostilidades".

El plan fué sometido y aprobado aquella misma noche<sup>28</sup>. Dos días después, el Secretario General presentó nuevas propuestas, que la Asamblea aprobó

---

26

Cf. H.A. Kissinger, Nuclear Weapons and Foreign Policy (New York, 1957), pag.220 : "The United Nations Emergency Force did not cause the cessation of war, rather it ratified a decision already made". La afirmación es cierta con relación a las hostilidades propiamente dichas, pero tiende a minimizar el valor instrumental de la Fuerza en la aceptación del cese del fuego y en el mantenimiento de condiciones relativamente pacíficas en el Oriente Medio.

27

Resolución 998 (ES-I).

28

Resolución 1000 (ES-I).

igualmente, sobre los principios básicos que deberían inspirar su actuación<sup>29</sup>. La Fuerza estaba creada y, aunque sus diferentes aspectos son objeto de estudio detallado en los siguientes capítulos, es éste buen lugar para dejar mención del grado de responsabilidad que la Asamblea General hizo recaer sobre el Secretario General en la Cuestión del Oriente Medio, utilizándolo al máximo como negociador a la vez que como administrador. Del Secretario General se solicitó, además de la presentación de un plan para la Fuerza, que tratara con los Estados Miembros a propósito de sus respectivas contribuciones nacionales, que instruyera al Comandante de la misma con respecto a la organización de la Fuerza y que fijara directivas y dictara reglamentos necesarios para su funcionamiento efectivo. Además, el Secretario General debió llegar a un acuerdo con las partes en las hostilidades para el cese del fuego y la retirada de las fuerzas y concluir con ellas los necesarios arreglos que permitieran a la Fuerza

21.

el cumplimiento de sus funciones <sup>30</sup>. En todas estas misiones el Secretario General dejó huella de su personalidad y sus dotes diplomáticas, y, lo que es más importante, marcó la presencia de un factor imparcial en la escena política, proyectando sobre un cúmulo de intereses contrapuestos el punto de vista del funcionario internacional <sup>31</sup>.

---

30

Leland M. Goodrich and Gabriella E. Rosner, "The United Nations Emergency Force", 9 International Organization, 1957, pág. 416. V. también Estudio resumido sobre la experiencia adquirida con la creación y funcionamiento de la Fuerza, Informe del Secretario General, A/3943, 9 octubre 1958, pár. 26 y sigs.

31

De gran importancia es la declaración del Secretario General ante el Consejo de Seguridad, al comienzo de la crisis, en que definió su posición con las siguientes palabras: "As a servant of the Organization, the Secretary-General has the duty to maintain his usefulness by avoiding public stands on conflicts between Member nations unless and until such an action might help to resolve the conflict. However, the discretion and impartiality thus imposed on the Secretary-General by the character of his immediate task may not degenerate into a policy of expediency. He must also be a servant of the principles of the Charter, and its aims must ultimately determine what for him is right and wrong. For that he must stand". CS, 751ª ses., 31 octubre 1956.- Junto a ello es interesante constatar, en la evolución de los métodos diplomáticos, que la utilización del Secretario General proporciona a las Naciones Unidas un medio de actuar con rapidez y eficacia en situaciones que de otra forma no podrían ser afrontadas, a la vez que la posibilidad de interponer los buenos oficios de una parte no interesada en el juego político nacional. V. Introducción a la Memoria Anual del Secretario General sobre la labor de la organización, AG(XIV), suplemento Nº IA.

La medida del alcance político de la Fuerza de Emergencia, en sus comienzos, viene dada por el hecho de que a la vez, pero separadamente, que se aprobaba el plan de su creación, la Asamblea General adoptó una segunda resolución pidiendo de nuevo el cese del fuego y de la introducción de efectivos militares en la zona <sup>32</sup>. La Asamblea General nunca condicionó el cese de las hostilidades a la creación de la Fuerza, adoptando por el contrario el sistema de utilizar resoluciones distintas para cada uno de estos puntos. En realidad, las dos resoluciones del 4 de noviembre fueron el resultado de una transacción entre Pearson y el delegado de la India, Arthur S. Lall, cabeza aparente del bloque afro-asiático.<sup>33</sup> Se acordó entonces que, cualesquiera fueran las ilusiones del primer momento, la Fuerza no podría ser utilizada como medio de aplicar presión política sobre Egipto para la solución de las controversias pendientes. El concepto quedó incorporado en el esquema del Secretario General : "Del cometido que

---

32

Resolución 999 (ES-I).

33

William R. Frye, A United Nations Peace Force, (New York 1957), pág. 6.



23.

se le asigna, se desprende que, al crear la Fuerza, no se pretende influir en el equilibrio militar en el presente conflicto y, por consiguiente, en el equilibrio político que afecta a los esfuerzos para resolver el conflicto" 34.

A partir de este momento, primero la Gran Bretaña, después Francia y más tarde Israel, con extrema desgana, tendieron a buscar una salida honrosa y conveniente para su empresa. A la media noche del 6 de noviembre se impuso el cese del fuego en Egipto. El 14 de noviembre este país dió su consentimiento para la entrada de la Fuerza en su territorio. El 15 de noviembre llegaron los primeros contingentes de la Fuerza, que permanecieron en la zona de Port-Said hasta el final de la retirada anglo-francesa el 22 de diciembre. A la vez, unidades de la Fuerza tomaron posiciones entre las tropas israelíes y egipcias, siguiendo a las primeras en su retirada a través de la península de Sinaí. Durante los meses de enero y febrero de 1957, Israel rehusó retirarse de la Faja de Gaza y de la entrada al golfo de Aqaba hasta que Egipto garantizara que no

---

34

Informe Segundo y definitivo, antes citado, A/3302, pár.8.

24.

se producirían nuevos actos hostiles y que Israel gozaría de libertad de navegación en el Canal de Suez y el Golfo de Aqaba. La Asamblea General repitió sus demandas de retirada de Israel <sup>35</sup>, y, tras nueva presión por parte de Estados Unidos, Israel anunció finalmente se retirada total del territorio egipcio el 1 de marzo de 1957. A partir de entonces la Fuerza de Emergencia de las Naciones Unidas ha ocupado posiciones en la Faja de Gaza, en la frontera internacional entre Egipto e Israel y en la costa del golfo de Aqaba, con objeto de mantener condiciones pacíficas en la zona.

- - - - -

No es propósito de este estudio el constituir un balance detallado de ganancias y pérdidas para cada una de las partes que se vieron envueltas en la aventura de Suez.

---

35

Resolución II24 (XI), de 2 de febrero de 1957.

Inglaterra <sup>36</sup> y Francia han visto disminuir substancialmente su prestigio y su influencia en la región como consecuencia de una acción cuyo más adecuado calificativo es, probablemente, el de anacrónica <sup>37</sup>. Su posición como potencias mundiales recibió un grave golpe durante la crisis, que debilitó la alianza accidental, y su situación general frente a los problemas coloniales se hizo más difícil. Israel obtuvo, al menos, el apoyo implícito de las Naciones Unidas y de Washington para dos de sus

36

Sobre Inglaterra y el Oriente Medio, tema objeto de amplísima bibliografía, se puede consultar con provecho el informe preparado por un grupo de estudio del Royal Institute of International Affairs, British Interests in the Mediterranean and Middle East (London, 1958), y el interesante libro de Glubb Pasha, Britain and the Arabs, (London, 1959). La futura política británica en el Oriente Medio ha de venir determinada por el hecho de que han aumentado sus intereses económicos en la región, a la vez que ha declinado su poderío militar y su influencia política.

37

Así la definió, con oportunidad, el representante de España en la Asamblea General, señor Lequerica. AG (XII), Primera Comisión, 917ª ses., 2 de diciembre de 1957.

principales objetivos nacionales: el cese de las incursiones basadas en la Faja de Gaza y la libertad de navegación en el Golfo de Aqaba <sup>38</sup>. El Canal de Suez,abierto de nuevo a la navegación por una acción paralela de las Naciones Unidas, queda definitivamente en manos de Egipto. Recientes acuerdos entre este país y Francia e Inglaterra han dispuesto del problema de la compensación por la nacionalización del Canal y de otros bienes en Egipto <sup>39</sup>.

38

Sobre la situación actual del Golfo de Aqaba, V. el reciente artículo de Leo Gross, "The Geneva Conference on the law of the sea and the right of innocent passage through the Gulf of Aqaba", 53 American Journal of International Law, julio 1959, pág.564-594.

39

El Gobierno egipcio ha publicado las bases que guiarán su política sobre el Canal de Suez, expresando que las considera como internacionalmente vinculantes, en una Declaración relativa al Canal de Suez, de 24 de abril de 1957, distribuida como documento de las Naciones Unidas, A/3576. Poco después inició negociaciones con los Gobiernos de Inglaterra y Francia y con la Compañía Universal del Canal de Suez, para la liquidación de las consecuencias de la crisis, bajo los buenos oficios del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento. A su término, los acuerdos de Egipto con Francia (22 agosto 1958) e Inglaterra (28 febrero de 1959), disponen el pago de compensación por las propiedades francesas y británicas nacionalizadas por Egipto, y la devolución de las restantes. A la vez, los Gobiernos cancelan mutuamente sus reclamaciones por reparación de daños, e Inglaterra renuncia a la base de Suez. Se reanudan las relaciones comerciales, aunque siguen sin restablecer las diplomáticas. En cuanto a la Compañía del Canal de Suez, que se transforma en empresa financiera, conserva el activo y pasivo de la antigua Compañía, situado fuera de Egipto, y recibe compensación de 29 millones de libras esterlinas por los bienes situados en Egipto (a-

Las dos "superpotencias" obtuvieron, cada una a su modo, una expansión de su influencia, y ambas están irrevocablemente interesadas en el Oriente Medio. Rusia, en lo que parece ser la culminación de una política secular, pone de manifiesto su presencia en la zona en términos cada vez más marcados, como muestran los acontecimientos relacionados con la disputa fronteriza turco-siria del otoño de 1957 y la penetración comunista en Irak en 1959. Los Estados Unidos, a pesar de interpretaciones adversas por parte de ciertos países de Oriente Medio, están decididos a ayudar a la región en su desarrollo, así como a impedir que caiga bajo la influencia soviética<sup>40</sup>. Hay sin embargo, algunas consecuencias de carácter más general que se derivan del episodio de Suez.

En primer lugar, por parte de la inmensa mayoría de los países, se puso en evidencia una actitud fundamental de respeto por la primacía del Derecho tal como viene expresado en la Carta de las Naciones Unidas. Con impresionante unanimidad se reconoció

---

40

Sólo una acción de desarrollo económico que combine los recursos propios con la ayuda exterior actuará de factor de estabilización a largo plazo. V. artículo de Harry S. Truman en el New York Times, 14 marzo 1958.

que ningún tipo de intereses puede oponerse al precepto del artículo 2, párrafo 4, según el cual "los miembros de la Organización, en sus relaciones internacionales, se abstendrán de recurrir a la amenaza o al uso de la fuerza contra la integridad territorial o la independencia política de cualquier Estado" <sup>41</sup>. Aunque resultó más fácil la formulación de declaraciones que la adopción de medidas efectivas, como demuestra el caso simultáneo de la rebelión de Hungría, quedó claramente establecido que la violación de este precepto fundamental vició las pretensiones, en otro caso dignas de consideración, de Israel, Francia, y Gran Bretaña, e impidió a los Estados Unidos el hacer causa común con sus aliados.

En segundo lugar, la crisis de Suez es ejemplo de la importancia que la opinión pública mundial alcanza en nuestra época, y del peso, casi irresistible para los Gobiernos, que posee en determinadas cuestiones. Este poderoso instrumento de presión

---

41

La Carta de las Naciones Unidas ha introducido en el Derecho Internacional la prohibición de cualquier recurso a la fuerza que no sea en legítima defensa o consecuencia de una decisión del Consejo de Seguridad, lo cual es aplicable no sólo a la guerra en sentido formal, sino a otras medidas que supongan empleo de fuerza armada. V.G. Schwarzenberger, Report on some aspects of the principle of self-defence in the Charter of the United Nations, presentado a la International Law Association, Conferencia de la Universidad de Nueva York, 1958.

actuó sobre los Gobiernos interesados no sólo desde el exterior de sus fronteras sino incluso desde el seno de sus propios Parlamentos y pueblos. Especialmente en Inglaterra, el asunto de Suez provocó una auténtica crisis de la conciencia nacional, que se halló profundamente dividida sobre la legalidad y moralidad de la intervención <sup>42</sup>. Es verdad, no obstante, que la opinión pública sólo obtiene eficacia cuando el sujeto de sus demandas está intrínsecamente dispuesto a prestarle oídos, y aquí de nuevo la cuestión de Hungría sirve de ilustración.

En tercer lugar, el desarrollo del problema muestra los resultados beneficiosos para la paz internacional que pueden obtenerse por medio de una diplomacia combinada y resuelta, inspirada en principios jurídicos y morales y no tan sólo en intereses individuales. Es probable que uno de los campos mejor preparados para el ejercicio de tal actividad diplomática se halle hoy día, a pesar de defecciones circunstanciales, en el ambiente y en el marco de

---

Ejemplos de ello en el libro de Nigel Nicolson, People and Parliament, (London, 1950), y en el de Randolph Churchill, The rise and fall of Sir Anthony Eden, antes citado.

las Naciones Unidas <sup>43</sup>.

En cuarto lugar, se puso a prueba la disposición de los Estados para hacer sacrificios materiales, e incluso aceptar restricciones en su soberanía, cuando la causa de la paz está en peligro, actitud que es requisito indispensable para el funcionamiento de cualquier sistema de seguridad colectiva. Es cierto que el entusiasmo inicial disminuyó una vez que el peligro inminente había pasado, de lo que son ilustración las discusiones a propósito de los distintos aspectos de la financiación de la Fuerza de Emergencia <sup>44</sup>.

Todos estos elementos permiten mantener la tesis de la eficacia, en determinadas situaciones, de las Naciones Unidas como instrumento para el mantenimiento de la paz internacional, siempre que se de el requisito básico de que una suficiente mayoría de los Estados Miembros sea respaldada por las Grandes Potencias. La posibilidad de colaboración de las Grandes Potencias no debe ser rechazada de ante-

---

43

V. el discurso del Sr. Hammarsjöld en Copenhague, el 2 de mayo de 1959, donde hace Consideraciones de gran interés sobre el papel de las Naciones Unidas como órgano de negociación, sus posibilidades instrumentales y ejecutivas y la situación independiente del Secretario General. The Times, 3 mayo 1959.

44

V. infra, capítulo V.



mano en todos los casos, y partiendo de esta base debe plantearse la cuestión, hasta ahora descuidada, de las posibilidades de revitalización del Consejo de Seguridad. El hecho de que todas las disposiciones de la Carta, y muy especialmente aquellas que enuncian los fines últimos de la Organización, no hayan sido susceptibles de ejecución en su totalidad hasta la fecha, no debe oscurecer la realidad más limitada, pero importante, de que muchas de las posibilidades de la Organización permanecen intactas y deben explorarse.

Finalmente, la experiencia de Suez refleja dos fenómenos característicos de nuestro tiempo en el campo de las relaciones internacionales:

a) Que existe la posibilidad de aislar un conflicto y en ciertos casos de hallarle una solución, siempre que las dos Grandes Potencias no se crean amenazadas vitalmente y en consecuencia puedan permitirse la suficiente circunspección para mantenerlo al margen de la guerra total. Tales oportunidades aparecen cuando el conflicto surge en la zona de frontera entre los dos imperios, que es precisamente el área de máxima fricción <sup>45</sup>.

---

V. el concepto de una estrategia que admite la posibilidad de contención y retaliación graduadas, como opuesto a la estrategia de guerra total, en H.A. Kissinger, Nuclear Weapons and Foreign Policy, cit., pág. 240 y ss. En la idea de Kissinger, la doctrina de la guerra limitada se aplica incluso a la defensa de Europa.

b) De distinta naturaleza es el fenómeno moderno de la aparición y la consolidación como bloque, con peso propio en la escena mundial y en las Naciones Unidas, de un numeroso grupo de nuevos Estados en Asia, Oriente Medio y Africa, poseídos de un nacionalismo combativo lleno de elementos irracionales y místicos, coloreado con un espíritu de revancha anticolonial, pero al mismo tiempo sinceramente inspirado con un deseo poderoso de renovación nacional y de justicia social. La base psicológica e histórica de este despertar le proporciona la apariencia de un orgulloso movimiento de liberación <sup>46</sup>, pero en su fondo yace la paradoja de su

---

46

Las palabras de Krishna Menon, el delegado indio, durante uno de los debates de Suez, constituyen una vívida ilustración de este sentimiento: "Hace cuatro mil años que Asia, nuestra parte del mundo, mantiene relaciones con Europa. Hemos dado a los pueblos europeos el origen de sus idiomas y de sus ciencias, su medicina y todo lo demás... Pero mientras ésta se hacía, Europa, en recompensa, nos enviaba al conquistador Alejandro. Afortunadamente, la naturaleza se encargó de diezmarlo: regresó a su país como conquistador, pero sin botín... Hemos vivido durante miles de años bajo la dominación europea; durante los tres últimos siglos la hemos palpado. La hemos visto desde la caída de Constantinopla, cuando el Oriente, por desgracia, vendía especies a Europa y le enseñaba el arte culinario... Todo esto nos ha hecho sufrir mucho y por primera vez en cuatro mil años los pueblos del mundo -casi 1.700 millones de seres humanos- están hoy rompiendo las cadenas de la dominación racial y se niegan a someterse. Preferiríamos morir de pie que vivir de rodillas". - Las inconsistencias históricas no disminuyen en nada el atractivo del manifiesto para las masas asiáticas y africanas. La continuación es muy significativa: "Exhorto al representante de Estados Unidos a que comprenda los sentimientos de nuestros pueblos. Si los Estados Unidos no lo hacen se colocarán al lado de las Potencias imperialistas cuyo sol se ha puesto, porque en un mundo donde no hay justicia no puede haber victoria". AG(XI), Plen., 665ª ses., 1 marzo 1957.

inspiración en la herencia ideológica que han recibido de Occidente; para comprobarlo no hay sino observar como sus dirigentes utilizan, al dialogar con sus antiguos dominadores, los conceptos y las formas de expresión del pensamiento europeo. Errada política sería para Occidente el proponerse tan sólo la búsqueda de popularidad a través de concesiones o, en el otro extremo, la continuación de un proceso de explotación utilizando medios más disimulados que la antigua estructura colonial. Es por el contrario urgente el desarrollar en estos nuevos países el convencimiento de que su propio interés debe llevarles a cooperar con el mundo libre, urgencia acrecentada por el hecho de que la competencia entre los sistemas comunista y occidental tiende cada día más a plantearse en el terreno relativamente virgen de estos nuevos países 47.

47

---

Obras recientes y autorizadas, en el campo de las relaciones internacionales, tienden cada vez más a insistir sobre este extremo. V. Dean Acheson, Power and Diplomacy, cit., pág. II6 ss.; Kissinger, Nuclear Weapons and Foreign Policy, cit., p. 225 ss.; George F. Kennan, Russia, the Atom and the West (New York, 1958), p. 66 ss. Desde el punto de vista británico, British interests in the Mediterranean and Middle East, cit., pág. 101 ss.; Anthony Nutting, I saw for myself, (London, 1958)

## CAPITULO II

EL PROCESO DECREACION DE LA FUERZA DE EMERGENCIA

El planteamiento de la cuestión de Suez ante la Asamblea General de las Naciones Unidas, y toda la actuación posterior de la misma, representan, desde el punto de vista del estudio de la organización internacional, el desarrollo de una tendencia en la evolución de las Naciones Unidas que, si bien esbozada desde 1947, tiene su origen expreso en la resolución Unión pro paz, adoptada por la Asamblea General al tiempo de la crisis de Corea <sup>I</sup>. Esta tendencia se caracteriza por el desplazamiento del centro de gravedad, en el tratamiento de las cuestiones que afectan al mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales, desde el Consejo de Seguridad

---

I

Resolución 377(V), de 3 de noviembre de 1950.

a la Asamblea General <sup>2</sup>.

La idea inspiradora de la resolución Unión pro paz es que las Naciones Unidas, como cuerpo colectivo representante de la comunidad internacional de Estados, y en asuntos urgentes que pongan en peligro la paz mundial, no deben quedar paralizadas por el ejercicio del derecho de veto por uno de los miembros permanentes del Consejo de Seguridad. En estas circunstancias, y a la vez que reconoce que compete al Consejo de Seguridad la responsabilidad primordial en el mantenimiento de la paz y de la seguridad internacionales, la Asamblea General afirma su competencia -secundaria o residual- para intervenir por vía de recomendación, patrocinando medidas que pueden llegar hasta el uso de la fuerza armada, a la vez que establece un procedimiento especial ("de emergencia") para reunirse con toda celeridad -veinticuatro horas- , sin tener que utilizar los normales

---

2

Cf., en la literatura más reciente, sobre este punto, Leland M. Goodrich and Anne P. Simons, The United Nations and the maintenance of international peace and security (Washington, The Brookings Institution, 1955), y H.G. Nicholas, The United Nations as a political institution (London, Oxford University Press, 1959).

procedimientos de convocatoria <sup>3</sup>.

El proceso de creación de la Fuerza de Emergencia de las Naciones Unidas <sup>4</sup> responde a la aplicación, dentro de ciertos límites, de las disposiciones de la resolución Unión pro paz, según se examina en éste y en el siguiente capítulo.

- - - - -

a) Convocatoria de la Asamblea General.

Las resoluciones de la Asamblea General que disponen el establecimiento de la FENU fueron adoptadas, inicialmente, durante su primer período especial de sesiones de emergencia, del I al IO de

---

<sup>3</sup>

La resolución Unión pro paz no supone una modificación de la Carta (cosa que no podía hacer), ni la atribución a la Asamblea de poderes que ya no poseyera. Representa, como queda dicho en el texto, una reafirmación de la competencia de la Asamblea para considerar cuestiones relativas al mantenimiento de la paz y de la seguridad y para hacer recomendaciones sobre las mismas, a la vez que una modificación, procesal, de su propio Reglamento. Otras partes de la resolución Unión pro paz corresponden a un intento, que en la mayor parte quedó sin ejecución, de preparar el camino a la acción coactiva eficaz de la Organización, para lo que creó determinados órganos subsidiarios y recomendó la afectación por los Estados de ciertas fuerzas armadas que pudieran ser utilizadas colectivamente en caso necesario. En este sentido proporciona un antecedente, al menos sobre el papel, de la Fuerza de Emergencia de las Naciones Unidas.

<sup>4</sup>

A la que en adelante se aludirá como "la FENU" o "la Fuerza".

noviembre de 1956, y más tarde en el curso del XI período ordinario de sesiones, inaugurado el II de noviembre de 1956. El primer punto objeto de nuestro estudio se refiere a la utilización del procedimiento de convocatoria de la Asamblea General en sesiones de emergencia, empleado por primera vez con motivo de la crisis de Suez.

Una manera de iniciar este procedimiento es por el voto favorable de siete miembros cualesquiera del Consejo de Seguridad <sup>5</sup>, siempre que se den las dos siguientes condiciones:

Primera. Que el Consejo de Seguridad se vea impedido de ejercer sus funciones debido a la falta de unanimidad entre sus Miembros permanentes, es decir que se haya producido un veto en la cuestión considerada.

Segunda. Que el asunto que esté tratando constituya "una amenaza a la paz, quebrantamiento de la paz o acto de agresión". La resolución reproduce aquí los términos del artículo 39 de

---

5

Artículo 8 del Reglamento de la Asamblea General, que incorpora las disposiciones pertinentes de la resolución Unión pro paz. Otra manera de iniciar el procedimiento es por solicitud de la mayoría de los Miembros de las Naciones Unidas, o por solicitud de un Miembro con concurrencia de la mayoría. V. también artículo 9.

la Carta, introductorio del capítulo VII dedicado a las medidas de que puede hacer uso el Consejo de Seguridad en tales casos.

Inglaterra y Francia, en el Consejo de Seguridad <sup>6</sup> y en la Asamblea <sup>7</sup> mantuvieron su posición contraria a la legalidad de la convocatoria, aduciendo los siguientes argumentos:

a) El Consejo de Seguridad había discutido<sup>8</sup> un punto de su orden del día, propuesto por los Estados Unidos, relativo a la acción militar de Israel en Egipto. Durante esta discusión, Inglaterra y Francia hicieron uso del veto contra dos proyectos de resolución presentados por los Estados Unidos y por la Unión Soviética en los que se demandaba el fin de las hostilidades y la retirada de las tropas. Como consecuencia del veto, este punto desapareció del orden del día. Más tarde <sup>9</sup> se adoptó un nuevo punto del orden del día en el que se contenía la acusación presentada por Egipto contra Inglaterra y Francia por su amenaza de intervención armada

---

<sup>6</sup> CS 751<sup>a</sup> ses., 31 octubre 1956.

<sup>7</sup> AG (ES-I), 561<sup>a</sup> ses., 1 noviembre 1956.

<sup>8</sup> CS. 748<sup>a</sup>, 749<sup>a</sup> y 750<sup>a</sup> ses., las tres el 30 de octubre 1956.

<sup>9</sup> CS 750<sup>a</sup> y 751<sup>a</sup> ses., 30 y 31 octubre 1956.



en el conflicto. Sobre este tema no se presentó ningún proyecto de resolución ni se llegó a votación alguna, sin que hubiera por tanto posibilidad de veto. Por tanto, al menos por lo que hace a la acusación contra Inglaterra y Francia, no se cumplió el primer requisito exigido por la resolución Unión pro paz.

b) La falta de unanimidad entre los Miembros permanentes del Consejo de Seguridad se produjo en este caso en una situación que no constituía legalmente "amenaza a la paz, quebrantamiento de la paz o acto de agresión". Para que exista tal situación es necesario que se dé una determinación expresa por parte del Consejo, a modo de cuestión previa en cuya resolución se determine que el asunto cae dentro de los límites del capítulo VII de la Carta. En ausencia de tal determinación, la segunda condición impuesta por la resolución Unión pro paz falta igualmente, y por tanto, el recurso al procedimiento por ella autorizado es inadmisibile.

El anterior razonamiento nos conduce a plantearnos las siguientes preguntas de tipo general en relación con el tema: ¿Cuál es la significación de la fraseología empleada al inscribir un punto en el orden del día? Y en segundo lugar: ¿Cuándo una situación dada representa "amenaza a la paz, quebranta-

miento de la paz o acto de agresión"? ¿Es la definición de tal situación la misma para el Consejo de Seguridad que para los restantes órganos de las Naciones Unidas?

El Consejo de Seguridad ha dado diferentes contestaciones a la primera pregunta, según las circunstancias de cada caso, pero puede observarse en la práctica seguida por el mismo una cierta tendencia hacia una interpretación amplia del enunciado de los puntos del orden del día, que permita la discusión de todos los aspectos relacionados con el mismo. Esta parece ser la postura razonable, ya que cualquier otra podría resultar en una excesiva rigidez de procedimiento y en la paralización del Consejo en muchos casos. Debe tenerse en cuenta que los puntos incluidos en el orden del día de cada reunión, -cuyo proyecto redacta el Secretario General y es luego aprobado por el Presidente de turno-, suelen venir enunciados con una de las siguientes fórmulas: a) con el título del documento presentado a la consideración del Consejo (por ejemplo, "Carta de tal fecha dirigida por el Representante de... al Presidente del Consejo de Seguridad"); b) con una fórmula breve descriptiva del asunto, seguida del título del documento o documentos apropiados (por ejemplo, "La cuestión de Palestina: a) carta etc.");

41.

c) con el título requerido expresamente por la parte que presenta el asunto o con un título aprobado previamente por el Consejo. Al adoptar el orden del día, lo que es siempre el primer punto del mismo, el Consejo acepta el título propuesto o introduce las modificaciones que estime necesarias. En los casos en que el enunciado propuesto tendía a ser demasiado restrictivo o revelaba intenciones de tipo propagandístico por parte del proponente, puede observarse que el Consejo ha tratado de formular su orden del día en términos lo suficientemente generales y simples como para que abarcaran todos los posibles aspectos de la cuestión. Citemos como ejemplo el punto del orden del día propuesto por el Representante de la Unión Soviética en la sesión del 29 de agosto de 1950, que decía: "Declaración del Gobierno Central de la República Popular de China concerniente a la invasión armada del territorio de China por el Gobierno de los Estados Unidos, así como otras violaciones de la Carta de las Naciones Unidas". El título que se adoptó rezaba: "Queja de invasión armada de Taiwan (Formosa)" <sup>10</sup>.

---

<sup>10</sup>

CS, 492<sup>a</sup> ses., 29 agosto 1950. V. Repertoire of the Practice of the Security Council, 1946-1951, pág. 82.

En cualquier caso, como queda dicho arriba, una formulación determinada no ha impedido al Consejo el considerar diferentes aspectos relacionados con una cuestión cada vez que la lógica y el sentido común lo aconsejaban. Así lo prueban los casos de Grecia <sup>II</sup>; Cachemira <sup>I2</sup>, Palestina <sup>I3</sup> y Corea <sup>I4</sup>, entre otros. En una de las discusiones de la cuestión de Palestina, el Presidente del Consejo, a la sazón el representante turco, afirmó: "Los puntos del orden del día sirven sólo para identificar el asunto a tratar"<sup>I5</sup>.

Es cierto que en el caso de Suez el Consejo de Seguridad procedió a la inscripción de dos puntos distintos en el orden del día de sus sesiones de 30 y 31 de octubre. Ello no se llevó a cabo sin cierta oposición, y el Representante de Australia declaró que la esencia del segundo punto propuesto estaba ya ante la consideración del Consejo en las manifestaciones del representante del Reino Unido <sup>I6</sup> y que no era necesario inscribirlo como cuestión

---

II

CS, 123<sup>a</sup> ses., 28 marzo 1947

I2

CS, 231<sup>a</sup> ses., 22 enero 1948

I3

CS, 339<sup>a</sup> ses., 27 junio 1948

I4

CS, 519<sup>a</sup> ses., 8 noviembre 1950

I5

CS, 545<sup>a</sup> ses., 8 mayo 1951 (Traducción del autor)

I6

En la 749<sup>a</sup> ses., refiriéndose a la declaración de Sir Anthony Eden sobre el ultimatum anglo-francés.

separada del orden del día I7. El hecho, sin embargo de la existencia de dos puntos separados militaba a favor del argumento de que técnicamente no podía decirse que existiera el "impasse" previsto como condición para recurrir a la Asamblea General. Existía siempre el recurso formalista de improvisar un proyecto de resolución sobre el segundo punto y someterlo a un veto anglo-francés inevitable, procedimiento superficial que ni siquiera se tuvo en cuenta. El sentido general de la opinión del Consejo fué reflejado por el representante del Perú: aunque bajo títulos diferentes, el problema era el mismo -quebrantamiento de la paz en el Oriente Medio- y sobre tal problema el Consejo de Seguridad no se hallaba unánime. Procedía por tanto el recurso a la Asamblea I8.

En definitiva, el Consejo desoyó las objeciones inglesas y francesas y el asunto fué sometido

---

I7

CS, 750<sup>a</sup> ses. 30 octubre 1956.

I8

CS, 751<sup>a</sup> ses., 31 octubre 1956. Este fué también el punto de vista del Secretario General. En su discurso al Consejo de Seguridad, en la misma sesión, comenzó expresando la opinión de que la sustancia del asunto estaba ya ante la consideración del Consejo "como un nuevo aspecto del punto del orden del día propuesto por los Estados Unidos", es decir, del primero.

a la consideración de la Asamblea General con un título inucuo que eliminaba toda posibilidad de controversia: "Cuestión considerada por el Consejo de Seguridad en sus sesiones 749ª y 750ª, tenidas el 30 de octubre de 1956". La Asamblea General, al iniciar las sesiones de emergencia, lo aceptó por mayoría de 62 votos contra los 2 de Inglaterra y Francia.

El segundo argumento anglo-francés parece a primera vista tener base jurídica más firme. Todos los comentaristas de la Carta participan de la opinión de que es condición impuesta por el artículo 39, para cualquier acción emprendida de acuerdo con el capítulo VII, la previa determinación por el Consejo de Seguridad de la existencia de una amenaza a la paz, quebrantamiento de la paz o acto de agresión. Goodrich y Simons <sup>19</sup> afirman: "La determinación de la existencia de una amenaza a la paz, quebrantamiento de la paz o acto de agresión, es una decisión de gran importancia puesto que es condición para el ejercicio por el Consejo de Seguridad de los poderes excepcionales conferidos por los artículos 41 y 42 de la Carta". Y según Velsen: "Para que el Consejo

---

<sup>19</sup>

Op. cit., pág. 346. (Traducción del autor).

de Seguridad sea competente para tomar las medidas a que se refieren los artículos 39 y 40 de la Carta, debe adoptar una decisión por la que determine la existencia de una amenaza o quebrantamiento de la paz". 20

El problema que ahora se plantea es saber si tal declaración solemne es asimismo necesaria para iniciar el procedimiento establecido por la resolución Unión pro paz. Según la interpretación del representante británico en esta ocasión, esta resolución puede sólo invocarse cuando se trata de una acción emprendida dentro del marco del capítulo VII de la Carta. Si con ello se quiere decir que la convocatoria de la Asamblea General en sesión de emergencia depende de una previa determinación por el Consejo de Seguridad de la existencia de una situación que suponga amenaza o quebrantamiento de la paz, determinación siempre sujeta a la posibilidad de un veto, se llega a la consecuencia ilógica de

---

The Law of the United Nations (London, 1950), pág. 439 (Traducción del autor). Kelsen subraya que el poder para efectuar tal determinación corresponde sólo, según la Carta, al Consejo de Seguridad. Op.cit. pág. 256; v. también Recent trends in the Law of the United Nations (New York, 1951), págs. 972 y 978. Llega, sin embargo, a conclusiones similares a las mantenidas en este estudio; cf. nota 25 de este capítulo.

anular la razón misma de existir de la resolución Unión pro paz, que es la de soslayar el obstáculo del veto. De otra parte, mientras que la Asamblea General puede recomendar la adopción de medidas coercitivas para preservar o restablecer la paz (lo que justifica el paralelismo con el capítulo VII), puede también limitarse a recomendar procedimientos para llegar al arreglo pacífico de un conflicto, a la manera del capítulo VI, lo que implica una interpretación más amplia del alcance de la resolución Unión pro paz que la sugerida por el representante británico. A mayor abundamiento, si lo que se pretende con tal interpretación restringida es tan sólo el dejar sentado la necesidad de que el Consejo discuta el asunto y se produzca un veto, nos encontramos de nuevo en una postura de mero formalismo procesal que requeriría el que se presente una resolución condenada de antemano a ser vetada <sup>21</sup>.

Para evitar los inconvenientes de la anterior interpretación, cabe pensar que la segunda condición

---

21

Según Kelsen, Recent trends in the Law of the United Nations, pag. 978: "The Assembly may decide that the Security Council failed to exercise its primary responsibility because of lack of unanimity of its permanent members, although no voting has taken place in the Security Council".



impuesta por la resolución Unión pro paz presupone que es la Asamblea General el órgano que debe hacer la determinación preliminar de la existencia de las condiciones necesarias para su actuación <sup>22</sup>. No obstante, en el caso de Suez, las voces que replicaron a las objeciones anglo-francesas insistieron siempre en que la situación representaba por sí misma una violación de la paz en el sentido de la Carta, ya que se trataba de una agresión armada, y que no existía necesidad alguna de una declaración previa en este sentido.

Con ello se subraya una vez más la independencia del Consejo de Seguridad y de la Asamblea General dentro del marco de la Organización. Cada uno de estos órganos puede adoptar distintas definiciones de lo que constituye "amenaza a la paz, quebrantamiento de la paz o acto de agresión", y es posible la ausencia de toda definición en un caso y su existencia en el otro. Por ejemplo, cuando el Consejo de Seguridad examinó la cuestión de Palestina en 1948, se encontró frente a una solicitud de la Asamblea General de que determinara que la alteración por la fuerza del plan de partición

que ella recomendaba constituiría una amenaza a la paz, quebrantamiento de la paz o acto de agresión <sup>23</sup>, pero el Consejo no se consideró obligado a acceder a esta demanda y afirmó su derecho a llegar a su propia e independiente determinación. <sup>24</sup>

La Carta no contiene ningún precepto, semejante al artículo 39 para el Consejo de Seguridad, que imponga a la Asamblea la obligación de determinar que existe una amenaza a la paz, quebrantamiento de la paz o acto de agresión, antes de proceder a hacer recomendaciones.<sup>25</sup> La definición de la existencia de una situación de este tipo es enormemente compleja y rehuye toda formulación, de lo que es prueba la serie de intentos de llegar a una definición de la agresión, comenzados durante la V Asamblea y que

---

23

Resolución IBI A(II), de 29 noviembre 1947.

24

CS, 260<sup>a</sup> ses., 2 marzo 1948.

25

En este sentido, Kelsen, Recent trends in the law of the United Nations, pág. 979, tras criticar la redacción de la resolución Unión pro paz, continúa diciendo: "No previous determination of the existence of a breach of the peace or act of aggression is required. In order to avoid the objection that the Charter authorizes only the Security Council and not the General Assembly, to determine the existence of a breach of the peace or act of aggression, any reference to these circumstances should have been omitted in the text of the resolution".

han terminado durante la XII con el aplazamiento sine die de la cuestión 26. Debe así mismo tenerse en cuenta que un debate sobre tal extremo puede dar ocasión a excesos propagandísticos y ser un obstáculo para la solución del problema.

Lo mismo la práctica del Consejo de Seguridad que la de la Asamblea revela un enfoque eminentemente empírico y variable en cada caso. Un planteamiento puramente jurídico, que supusiera la aplicación de una norma a una situación de hecho, no ha predominado en la mayoría de los casos, concediéndose mayor importancia a motivos de política nacional y al deseo de encontrar soluciones a los problemas en forma pacífica. Otra consideración decisiva ha sido la probabilidad de que una declaración solemne de la existencia de un acto de agresión puede no ser seguida de medidas efectivas por parte de algunos Estados miembros y especialmente de las Grandes Potencias, con lo que ello supondría de desprecio al imperio del derecho y de desprestigio para la Organización. Este razonamiento pesó mucho, por ejemplo, en un determinado momento de la discusión de la cuestión de Palestina. Igualmente, en el caso de Corea, con-

---

tribuyó a retrasar la condena de la China comunista como culpable de un acto de agresión.

Por todas estas razones se explica el que la Asamblea General, en sus debates sobre la cuestión aquí estudiada, nunca hizo una declaración formal de la existencia de agresión o de quebrantamiento de la paz por parte de los Estados que intervinieron en Egipto.

- - - - -

b) Alcance de las medidas tomadas por la Asamblea General para la creación de la Fuerza.

"El fundamento jurídico internacional de la Fuerza de Emergencia de las Naciones Unidas se encuentra en la Carta, en las decisiones de los órganos principales de la Organización, en el consentimiento de los Estados Miembros y en los principios generales del Derecho internacional" <sup>27</sup>. Los artículos IO, II, y I4 de la Carta definen la competencia de la Asamblea General para debatir, y hacer recomendaciones, sobre "cualesquier asuntos o cuestiones dentro de

---

Leland M. Goodrich and Gabriella E. Rosner, "The United Nations Emergency Force", II International Organization, 1957, pág. 417. (Traducción del autor).

los límites de esta Carta", "toda cuestión relativa al mantenimiento de la paz y seguridad internacionales" y " cualesquiera situaciones, sea cual fuera su origen, que a juicio de la Asamblea puedan perjudicar el bienestar general o las relaciones amistosas entre naciones, incluso las situaciones resultantes de una violación de las disposiciones de esta Carta que enuncian los propósitos y principios de las Naciones Unidas". La competencia de la Asamblea es, pues, muy extensa y puede extenderse prácticamente a cualquier cuestión dentro del campo de las relaciones internacionales. Incluye asimismo cualquier tipo de medidas que puedan ser consideradas necesarias o apropiadas para tales cuestiones.<sup>28</sup>

---

28

Reserva hecha de la cláusula de "jurisdicción doméstica" del Artículo 2, pár. 7 de la Carta. Un estudio detallado de la competencia de la Asamblea General para considerar cuestiones relacionadas con el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales, y para adoptar recomendaciones sobre las mismas, desbordaría los límites de este trabajo. Se parte, pues, de la existencia de esta competencia, de acuerdo con los principios generales formulados en el texto. V., para una reafirmación de la susodicha competencia, en la literatura más reciente, Louis B. Sohn, "Authority of the United Nations to establish and maintain a permanent United Nations Force", 52 American Journal of International Law, (1958), p.229-240, y George Schwarzenberger, "Problems of a United Nations Force", Current Legal Problems, London, 1959.

Tampoco se ha considerado oportuno, en este lugar, una consideración detenida de la legalidad de la resolución Unión pro paz, sobre la que puede consultarse, a más de comentarios anteriores, el artículo de J. Andrassy, "Uniting for Peace", 50 American Journal of International Law, (1956). Referencias a la tesis soviética, opuesta a la

La restricción importante consiste en que la Asamblea sólo tiene, típicamente, poderes de recomendación, que no imponen obligaciones jurídicas al Estado o Estados a que se dirigen. La diferencia entre el poder de recomendar y el poder de obligar -que bajo ciertas condiciones posee el Consejo de Seguridad- es clara desde el punto de vista jurídico, pero la diferencia práctica entre ambos en el ámbito internacional es frecuentemente relativa y fluida. De un lado, el vínculo creado por una obligación jurídica es, por desgracia, ignorado en muchos casos, mientras que de otro, las recomendaciones que emanan de la Asamblea General de las Naciones Unidas pueden tener una eficacia moral y política muy considerables, especialmente si las Grandes Potencias las han endorsado.<sup>29</sup> Este fenómeno se dió en el caso de Suez, en el que las recomendaciones de la Asamblea sobre

28

(cont.) legalidad de dicha resolución y al concepto que aquí se sustenta de la competencia de la Asamblea General, se hallan en los capítulos III y V de este trabajo.

29

Alf Ross, Constitución de las Naciones Unidas (versión española, Madrid, 1954), pág. 66 y 67. Cf. Schwarzenberger, op.cit., Current Legal Problems. Un buen estudio de tipo general sobre el valor jurídico de las recomendaciones de la Asamblea General es el de F. Blaine Sloan, "The binding force of a recommendation of the General Assembly", 25 British Year Book of International Law, 1948, pág. I-33.

el cese del fuego y la retirada de las tropas invasoras fueron finalmente aceptadas y cumplidas.

Desde otro punto de vista, hay que notar que las recomendaciones de la Asamblea, aunque sin fuerza de obligar a los Estados miembros consideradas por sí mismas, expresan en realidad la voluntad de un ente con personalidad internacional, formulada y concretada en su adopción por una determinada mayoría de los componentes individuales del órgano colectivo. Al coincidir con la voluntad concordante de otro sujeto internacional -es decir, con el consentimiento de los Estados- crean situaciones jurídicas con plena vigencia en el plano contractual en que actualmente se desarrolla el Derecho Internacional. Es, por tanto, exacto afirmar que al establecimiento de la FENU contribuyeron las decisiones de la Asamblea General -expresadas en las oportunas resoluciones- y la cooperación de los Estados que proporcionan los elementos componentes de la Fuerza. Igualmente, su funcionamiento viene condicionado por las directivas de la Asamblea y por el consentimiento de los Estados interesados, singularmente Egipto.

En tercer lugar, la Asamblea tiene facultad de decisión en materias de orden constitucional interno.

Entre ellas se encuentran la admisión y expulsión de Miembros, las instrucciones a órganos subordinados (como el Consejo Económico y Social y el Consejo de Administración Fiduciaria) y subsidiarios creados por ella, y la aprobación del presupuesto de la Organización; en este último caso, por virtud del artículo 17 de la Carta, aparece para cada Estado Miembro la obligación de sufragar la cuota que le corresponda en la proporción determinada por la Asamblea. Por último, según el artículo 22, la Asamblea "podrá establecer los órganos subsidiarios que estime necesarios para el desempeño de sus funciones". De este poder la Asamblea General ha hecho uso frecuentemente, y una vez más en el caso de la FENU: a su carácter de órgano subsidiario se refieren expresamente una serie de importantes documentos.

Según el informe del Secretario General de 6 de noviembre de 1956 <sup>30</sup> tres posibilidades se ofrecían a la Asamblea para establecer una Fuerza

---

30

A/3302, par.4. - Es de notar que sólo se hace en este Informe (par.9) una referencia de tipo general a la resolución Unión pro paz, pero no a los términos específicos de la misma ni a los trabajos preparatorios de la Comisión de Medidas Colectivas de 1951. La misma observación es válida para los documentos posteriores relacionados con la FENU. Además, ninguna de las resoluciones adoptadas por la Asamblea General sobre la crisis de Suez hace referencia a la Unión pro paz.



internacional:

a) Crearla sobre la base "de los principios sentados en la constitución de las propias Naciones Unidas. Ello significa que su jefe supremo debería ser nombrado por las Naciones Unidas, y que éste, en el desempeño de sus funciones, debería ser responsable en última instancia ante la Asamblea General".

b) Una segunda posibilidad "consistiría en que las Naciones Unidas confiaran a un país, o grupo de países, la responsabilidad de proporcionar, en forma independiente, una Fuerza internacional de emergencia para servir los propósitos determinados por las Naciones Unidas". Fué el procedimiento utilizado en el caso de Corea, al confiar a los Estados Unidos la responsabilidad del Mando unificado.

c) Como tercera posibilidad "podría constituirse, por acuerdo entre un grupo de naciones, una Fuerza internacional de emergencia cuyas relaciones con las Naciones Unidas se determinarían más adelante en forma apropiada". En torno a este supuesto se movía la tesis anglo-francesa de que sus fuerzas fueran reconocidas como cumpliendo una misión internacional.

El primer camino, identificado por el Secretario General como el más adaptado a la Carta, es el que se siguió, y el que confiere a la FENU su carácter de órgano subsidiario de la Asamblea. En realidad lo que la Asamblea hizo fué preparar y adoptar un plan para la Fuerza, y recomendar a los Miembros que cooperasen para convertirla en realidad <sup>31</sup>. El proceso fué gradual y por parte de la Asamblea se desarrolló en las siguientes etapas:

1º Establecer un Mando de la Naciones Unidas para una Fuerza internacional de emergencia, y nombramiento del general E.L.M.Burns, jefe del Estado Mayor del Organismo de las Naciones Unidas para la Vigilancia de la Tregua -organismo ya existente- como Jefe de dicho Mando <sup>32</sup>

2º Autorizar al Jefe del Mando para reclutar inmediatamente, del grupo de observadores del Organismo de las Naciones Unidas para la Vigilancia de la Tregua, un número reducido de oficiales pertenecientes a países que no sean Miembros permanentes del Consejo de Seguridad y, adicionalmente, en consulta con el Secretario General, para reclutar

---

<sup>31</sup> Goodrich y Rosner, op. cit. pág.418.

<sup>32</sup> Resolución 1000 (ES-I).

directamente de diversos Estados Miembros, que no sean Miembros permanentes del Consejo de Seguridad, el número suplementario de oficiales que se necesitan. <sup>33</sup>

3º Autorizar al Secretario General para dictar todas las reglamentaciones e instrucciones indispensables para el funcionamiento eficaz de la Fuerza, y para adoptar todas las demás medidas administrativas y ejecutivas que sean necesarias, así como para continuar sus conversaciones con los Gobiernos de los Estados Miembros, en lo que respecta a los ofrecimientos de participación en la Fuerza, a fin de que ésta tenga una composición equilibrada. <sup>34</sup>

4º Crear un Comité Consultivo de representantes de Estados Miembros, con la misión de estudiar diversos aspectos del plan relativo a la Fuerza, ayudar al Secretario General en el cumplimiento de sus funciones e informar a la Asamblea General en casos urgentes e importantes. <sup>35</sup>

5º Pedir al Jefe del Mando que, de acuerdo con el Secretario General en cuanto a la magnitud y composición, proceda inmediatamente a la

---

<sup>33</sup> Resolución 1000 (ES-I).

<sup>34</sup> Resolución 1001 (ES-I). V. siguiente apartado y Capítulo IV

<sup>35</sup> Idem.

organización completa de la Fuerza. 36

6º Aprobar los principios rectores para la Organización y funcionamiento de la Fuerza y la definición de sus funciones, tal como figuraban en el Informe del Secretario General de 6 de noviembre de 1956. 37

7º Aprobar los principios y medios para el financiamiento de la Fuerza. 38

Todas estas disposiciones, de carácter orgánico, caen dentro de las atribuciones de la Asamblea para crear órganos subsidiarios. Como lo expresó el Secretario Genral, "la Asamblea General está autorizada para establecer la Fuerza con el consentimiento de las partes que contribuyan con unidades a la formación de la misma". 39 A través de ellas se creó el marco adecuado para lo que había de ser la FENU, estableciendo su subordinación a la Asamblea.

Al propio tiempo, la Asamblea General no podía conferir a este órgano poderes que ella misma no

---

36

Resolución IC001 (ES-I). V. siguiente apartado y Capítulo IV

37

Idem. Las funciones de la Fuerza, tema de importancia fundamental, se estudian por separado en el capítulo III.

38

Idem. y resoluciones posteriores. V. capítulo V.

39

A/3302, párrafo 9.

poseyera. De aquí que fuera indispensable el consentimiento de los Estados interesados en los siguientes aspectos: a) para el establecimiento mismo de la Fuerza, en las ofertas voluntarias de efectivos militares y material, b) para su situación y operaciones en la zona de hostilidades, en la aceptación por parte del Estado soberano del territorio, y c) para numerosos aspectos relacionados con su organización y funcionamiento <sup>40</sup>, en la cooperación de los Estados Miembros de la Comunidad internacional.

Con objeto de resolver este último punto, la Asamblea General hizo un llamamiento <sup>41</sup> a todos los Estados Miembros para que prestaran al Mando de las Naciones Unidas la asistencia precisa para el desempeño de sus funciones, incluídas la adopción de las disposiciones necesarias para el paso con destino a la zona y con procedencia de ésta. Los demás puntos fueron objeto de prolongadas

---

40

Tales como derecho de paso y sobrevuelo, facilidades de transporte, aprovisionamiento, comunicaciones, etc. V. capítulo V, apartado c), en que se enumeran las más importantes facilidades concedidas por Estados no directamente interesados.

41

Resolución 1001 (ES-I).

negociaciones, encomendadas por la Asamblea al Secretario General o resultado de la iniciativa de éste, y se examinan en el siguiente apartado.

- - - - -

c) El problema del consentimiento de los Estados Interesados.

Dado el alcance jurídico de la recomendación, todo posible establecimiento de una Fuerza militar como órgano subsidiario de la Asamblea General queda condicionado por "los límites que supone el hecho de que se requiere el consentimiento de las partes interesadas según los principios generalmente reconocidos del Derecho internacional. Aun cuando la Asamblea General está autorizada a establecer la Fuerza con el consentimiento de las partes que contribuyan con unidades a la formación de la misma, no podría pedir que la Fuerza fuese estacionada u operara en el territorio de un país determinado sin el consentimiento del Gobierno de este país" <sup>42</sup>.

Los principios de Derecho internacional a que se alude son aquellos que giran en torno al concepto de la soberanía del Estado, que conserva en la época actual muchos de los atributos absolutos que han venido desarrollándose a través de su evolución histórica. Para Oppenheine-Lauterpacht, "en cuanto excluye dependencia de cualquier otra autoridad, y en particular de la autoridad de otro Estado, soberanía es independencia. Es independencia externa por lo que hace a la libertad de acción fuera de sus fronteras de que disfruta un Estado en sus relaciones con otro Estado. Es independencia interna por lo que hace a la libertad de acción de un Estado dentro de sus fronteras". Al propio tiempo comprende "el poder de un Estado para ejercer suprema autoridad sobre todas las personas y cosas situadas dentro de su territorio" <sup>43</sup>. En expresión de Max Huber en el arbitraje de la Isla de Palmas <sup>44</sup>, "el desarrollo

---

<sup>43</sup> International Law, vol. I, 8th ed. (1955), pág.286. (Traducción del autor)

<sup>44</sup> Transcrito en 22 American Journal of International Law, (1928), págs. 867 y sigs. (Traducción del autor)

del derecho internacional ha establecido este principio de la exclusiva competencia del Estado con relación a su propio territorio de manera que hace de él punto de partida para resolver la mayor parte de las cuestiones que interesan a las relaciones internacionales". Para John B. Moore, en su opinión disidente en el caso Lotus, "toda excepción a este derecho debe ser referida al consentimiento del Estado, sea explícito o implícito" <sup>45</sup>.

Partiendo de la formulación de Aguilar Navarro,<sup>46</sup> según la cual las manifestaciones concretas de la independencia dependen de la regulación jurídica internacional y tienen que examinarse sobre los materiales positivos", se llega a la conclusión de que ningún precepto de la Carta, ni de otro Tratado internacional, obliga a los Miembros de las Naciones Unidas:

- a) a tomar parte en el establecimiento de un órgano especial, menos aún de carácter para-militar <sup>47</sup>, o
- b) a permitir la actuación de tal órgano, integrado

45

Publications of the Permanent Court of International Justice, Ser.A, n° IO(1927), pág.68. (Traducción del autor)

46

Derecho Internacional Público, tomo II, vol.I, (Madrid, 1954), pag.456. Cf. también G.Schwarzenberger, International Law, vol.I, 3<sup>rd</sup> edit.(London, 1957), capítulo 6; y del mismo autor, "The Fundamental Principles of the International Law", 87 Recueil des Cours (The Hague, 1955) capítulo 2.

47

Incluso la colocación de tropas a disposición del Consejo de Seguridad queda sometida por el art.43 de la Carta a acuerdos posteriores.



por fuerzas militares extranjeras, en su propio territorio, con la finalidad de ayudar a resolver un conflicto en la dirección recomendada por la Asamblea <sup>48</sup>. Según la expresión empleada por el Secretario General <sup>49</sup>, "el uso de fuerzas militares por las Naciones Unidas que no sea el previsto en el Capítulo VII de la Carta, requiere el consentimiento de los Estados donde esas fuerzas han de operar".

Resultaba, pues, claro desde el primer momento en que se trató del establecimiento de la FENU que había que contar "con el consentimiento de las naciones interesadas", en lenguaje de la resolución por la que se encargó al Secretario General preparar el plan de creación <sup>50</sup>. Y las naciones interesadas eran, en primer lugar, las partes en el conflicto, y muy especialmente aquellas en cuyo territorio había de operar la Fuerza, y en segundo lugar, los Estados con cuya contribución en hombres y en efectivo se había de formar ésta.

---

48

Excepto bajo mandato del Consejo de Seguridad. De hecho, determinadas comisiones creadas por la Asamblea General se han visto imposibilitadas de llevar a cabo su misión, al menos de forma completa, por la falta de cooperación de los Estados interesados. Tales la Comisión para los Balcanes, la Comisión para Africa del Sur, la comisión para Hungría. Cf. Goodrich and Simmons, op. cit. pág. 196

49

Informe de 24 de enero de 1957, A/3512, párr. 5.

50

Resolución 998 (ES-I).

El proceso diplomático del consentimiento de Egipto corre paralelo al proceso de creación de la FENU. La primera indicación de su aceptación es un telegrama de 5 de noviembre de 1956 <sup>51</sup> aceptando la resolución adoptada por la Asamblea General en la madrugada de ese mismo día <sup>52</sup>, en cuya votación se abstuvo la delegación egipcia. Por dicha resolución se creaba el mando para la Fuerza y se nombraba a su Jefe, el General Burns. A partir de este momento, toda la actuación del Secretario General viene matizada por la necesidad de obtener el consentimiento de Egipto para cada posterior etapa. De hecho, las primeras fuerzas de las Naciones Unidas hubieran podido llegar a su destino el día 10, en vez del día 15 de noviembre, si Egipto hubiese consentido en dejarlas entrar <sup>53</sup>.

Una vez aprobada la resolución de 7 de noviembre <sup>54</sup>, determinando la organización y funciones de la Fuerza, se entabla una serie de negociaciones entre

---

<sup>51</sup>

A/3295

<sup>52</sup>

Resolución 1000 (ES-I).

<sup>53</sup>

William R. Frye, op. cit. pág.21.

<sup>54</sup>

Resolución 1001 (ES-I).

el Secretario General y el Gobierno egipcio que van a culminar en la aceptación por éste de la entrada de la Fuerza, el día 14 de noviembre. Egipto se mostró interesado, de un lado, en la misión y funciones de la Fuerza, de otro, en su composición. La primera parte quedó suficientemente resuelta con la aprobación por la Asamblea de los principios contenidos en el informe del Secretario General de 6 de noviembre <sup>55</sup>. La segunda fué objeto de prolongadas conversaciones, con el resultado de que Egipto logró imponer su punto de vista; así la oferta de tropas hecha por Pakistán no fué aceptada, por estimar a este país demasiado ligado a la Gran Bretaña a través del pacto de Bagdad, e igual sucedió con la de Canadá, cuya contribución quedó limitada a personal administrativo y de apoyo. La composición final de la Fuerza, a pesar de las exigencias de la Asamblea de "equilibrio" en la misma, incluyó mayoría de países simpatizantes con la causa de Egipto y quizá, en última instancia, dispuestos a inclinarse ante su voluntad <sup>56</sup>. Pero es más que probable que,

---

55

V. infra, capítulo III.

56

Charles P. Noyes, The problem of "consent" in relation to a U.N. Force, en apéndice al libro de W.R. Frye, "A U.N. Peace Force", antes citado.

en otro caso, hubiera sido imposible obtener el consentimiento de Egipto.<sup>57</sup>

Las conclusiones de estas negociaciones entre el Secretario Genral y el Gobierno egipcio se contienen en un Memorándum <sup>58</sup>, al que la Asamblea General dió su aprobación el 24 de noviembre <sup>59</sup>. Los

---

57

En documento posterior (Estudio resumido sobre la experiencia adquirida con la creación y funcionamiento de la Fuerza, Informe del Secretario General, 9 octubre 1950, A/3943, pár.16) el Secretario General sienta la siguiente opinión sobre el espinoso problema de la composición de una Fuerza internacional: "Si bien la selección de los contingentes destinados a la Fuerza sólo incumbe a las Naciones Unidas, tal decisión reviste gran importancia para el país en que opera la Fuerza. Por lo tanto, las Naciones Unidas deben tener especialmente en cuenta la opinión del Gobierno que reciba a la Fuerza, sin renunciar, no obstante, a su derecho de someter una grave divergencia, caso de que ésta surja, a un debate político, y de aprobar una resolución sobre el particular". La tesis es correcta jurídicamente, aunque en nada disminuye la posición de ventaja para presionar políticamente en que se halla el Estado receptor, en este caso Egipto. No obstante, debe mencionarse la obligación de actuar de buena fé, general en Derecho Internacional, y asumida específicamente por Egipto en el Acuerdo a que se hace referencia a continuación.

58

Anexo al documento A/3375, de 20 de noviembre.

59

Resolución II2I (XI)

puntos principales del acuerdo son :

- I. El Gobierno de Egipto declara que, en el ejercicio de sus derechos soberanos respecto de cualquier cuestión relacionada con la presencia y el funcionamiento de la Fuerza de Emergencia, se atenderá de buena fé a su aceptación de la resolución 1000 (ES-I) de la Asamblea General, del 5 de noviembre de 1956.
2. Las Naciones Unidas toman nota de esta declaración del Gobierno de Egipto y declaran que las actividades de la Fuerza se ajustarán de buena fé a la tarea fijada a dicha Fuerza en las resoluciones precitadas; en particular las Naciones Unidas, en la inteligencia de que ello corresponde a los deseos del Gobierno de Egipto, reafirma su propósito de mantener la Fuerza hasta que haya cumplido su cometido.

Con el consentimiento de Egipto se produjo la necesaria condición para la entrada de la FENU, y el ejercicio de sus funciones, en su territorio; desde un punto de vista jurídico la conducta de una y otra parte ha de valorarse a través del compromiso adquirido de actuar de buena fé. La situación jurídica de la FENU en Egipto se concretó en el Acuerdo de

8 de febrero de 1957 entre el Secretario General y el Gobierno egipcio, cuyo contenido se examina en el capítulo IV de este trabajo. Por otra parte, nada se establece sobre la terminación de la misión de la FENU y su consiguiente retirada.

El tema aparece frecuentemente en los debates de la Asamblea General, con interpretaciones que van desde conceder a Egipto la última palabra hasta poner en las manos exclusivas de la Asamblea la decisión definitiva <sup>60</sup>. La cuestión queda, evidentemente, sujeta a factores políticos, pero estimamos válidas las siguientes consideraciones: a) Un requerimiento de retirada por parte de Egipto ha de someterse a la exigencia de buena fé en las motivaciones que se aleguen. Claro es que el hecho de que Israel no haya consentido en el despliegue de la FENU en su territorio puede ser alegado, y tenido en cuenta, como parte de dicha motivación. Además, varios países -al menos- de los que mantienen contingentes nacionales en la Fuerza, no estarían dispuestos a

---

60

V. por ejemplo la declaración del representante de Canadá, en AG (XI), Plen., 592<sup>a</sup> ses., 23 noviembre 1956, y comp. con la del representante de la Unión Soviética en la misma Sesión. Nuevas referencias al tema del consentimiento se dan en los debates de enero y febrero de 1957; v. capítulo III, apartado b).

mantenerlos contra la expresa voluntad del Gobierno de Egipto, con el consiguiente riesgo de su desintegración. b) Del 2º punto del Memorandum antes transcrito puede deducirse la implicación de que serán las Naciones Unidas, es decir la Asamblea General, quién ha de decidir; así se desprende de la reafirmación del propósito de "mantener la Fuerza hasta que haya cumplido su cometido", y del carácter de órgano de las Naciones Unidas de la FENU. El consentimiento prestado por Egipto abarca, no sólo la entrada de la Fuerza, sino el cumplimiento de sus funciones, y cabe mantener que dicho consentimiento no puede válidamente ser retirado sino cuando esas funciones hayan sido llevadas a cabo <sup>61</sup>. La fijación de tal momento dependerá de las circunstancias en la zona, y su determinación por la Asamblea del juego de las consideraciones políticas <sup>62</sup>. Por ello,

---

61

En tal sentido, v. intervención del representante de Australia, Sir Percy Spender, actualmente juez del Tribunal Internacional de Justicia, en AG(XI), Plen., 649ª ses., 1 de febrero 1957.

62

Apoyándose en que la terminación de un estado de emergencia es a la vez cuestión de hecho y de derecho, Louis B. Sohn (op. cit., pág. 240) ha apuntado la posibilidad de obtener una decisión u opinión consultiva del Tribunal Internacional de Justicia. No está claro lo que entiende el autor por "decisión" -ni el método de obtenerla-, pero sí es cierto que queda abierto el camino de la opinión consultiva. En este caso, incluso, la solicitud de opinión consultiva deberá proceder de la Asamblea General.

no parece que la Asamblea pudiera sustraerse a una petición -a no ser claramente inmoderada- de Egipto.

Examinemos ahora la cuestión del consentimiento desde el punto de vista de las otras partes en el conflicto. La primera reacción de Israel fué, igualmente, la reafirmación de los derechos soberanos del Estado. Su representante en la Asamblea General lo expresó con las siguientes palabras: "A juicio de mi delegación, parecería axiomático que, en virtud de las disposiciones de la Carta, no sea posible jurídicamente enviar fuerzas militares al territorio bajo el control o jurisdicción de Israel, sin el consentimiento soberano del Gobierno de Israel; este principio se aplicaría, desde luego, al territorio de cualquier otro Estado bajo cuyo control jurisdiccional se propusiera estacionar dichas fuerzas" <sup>63</sup>. Con posterioridad, el Primer Ministro de Israel afirmó ante su Parlamento, el 7 de noviembre de 1956, que "Israel no aceptaría en modo alguno que una fuerza extranjera, sea cual fuere su nombre, sea estacionada en territorio israelí o en ninguna de las zonas que ocupa

---

<sup>63</sup>AG (ES-I), 565<sup>a</sup> ses., 4 noviembre 1956.



Israel" 64. Sin embargo, el 8 de noviembre el representante de Israel comunicaba al Secretario General que "Israel retirará complacido las fuerzas de Egipto inmediatamente después de que se concierten con las Naciones Unidas arreglos satisfactorios en relación con la Fuerza internacional de emergencia" 65.

A pesar de este reconocimiento del papel de la Fuerza, Israel no dió señales de estar dispuesta a admitirla en su territorio. El 21 de noviembre, solicitó del Secretario General información sobre "la magnitud, situación y arreglos para el estacionamiento propuesto de la FENU y sobre el método propuesto para el cumplimiento de todas las funciones señaladas en las resoluciones del 2, 5 y 7 de noviembre" 66. Durante el período de enero y febrero de 1957, en que Israel trató de obtener condiciones satisfactorias para el retiro total de sus tropas, su delegación hizo pública la interpretación del Gobierno israelita sobre la misión de la FENU, así

---

64

Citado en cartas del Secretario General a los Ministros de Asuntos Exteriores de Francia e Inglaterra, A/3313 y A/3314.

65

A/3320

66

A/3384, Anexo II.

como la necesidad de una mejor definición "de su carácter, sus funciones y sobre todo la duración de su misión y los requisitos que se deberán cumplir para considerarla terminada" <sup>67</sup>. Sin embargo, Israel nunca ha dado su consentimiento para el establecimiento en su lado de la línea de demarcación de armisticio de la FENU, que sólo se halla en el lado egipcio. Puede dudarse que llegue a darlo en algún momento, teniendo en cuenta que la composición actual de la Fuerza le es políticamente desfavorable; a pesar de ello, el mantenimiento de condiciones pacíficas en la región que lleva a cabo la FENU es claramente beneficioso para Israel, y es probable que su Gobierno objetara a su retirada.

El consentimiento de Inglaterra y Francia para el establecimiento de la FENU fué un presupuesto político de su creación, aunque jurídicamente puede decirse que era innecesario, una vez conseguida la necesaria mayoría en la Asamblea General y el consentimiento del Estado en cuyo territorio había de operar. Desde el punto de vista de la diplomacia práctica, sin embargo, la disposición de estas dos

---

67

Aide-mémoire de 24 de enero de 1957,  
A/35II.

potencias -y de Israel- para aceptar la recomendación de la Asamblea de retirar sus fuerzas de Egipto y cooperar con la FENU representó la base para el establecimiento de la Fuerza en su forma y magnitud actual, y con las funciones que ahora tiene <sup>68</sup>. En efecto, si los Estados atacantes hubiesen adoptado una posición negativa con relación a la FENU, ¿es concebible que ésta hubiese sido dotada con las facultades de imponerse por la fuerza? Independientemente de las posibilidades de éxito, ¿cuáles hubiesen sido las repercusiones jurídicas y políticas de tal actitud?

La anterior posibilidad no escapó a la atención de algunos delegados. El representante de Siria se preguntó en una ocasión cuál sería la situación de la FENU si Israel se negaba a retirar sus fuerzas detrás de las líneas de demarcación del armisticio.<sup>69</sup> Igualmente el delegado de El Salvador suscitó la cuestión, diciendo: "Nos preguntamos qué ocurriría si una o más de las partes implicadas en el conflicto

---

68

Charles P. Noyes, po. cit.,pág.153

69

AG (ES-I), 566<sup>a</sup> ses., 7 noviembre 1956.

no tomase todas las medidas necesarias para dar cumplimiento a las recomendaciones de esta Asamblea" 70

La respuesta del Secretario General deja entrever, de un lado, el carácter limitado de las medidas adoptadas por la Asamblea al crear la FENU, de otro la indudable presión ejercida sobre los Estados atacantes para que las aceptasen: "En caso de plantearse esta deplorable situación, me consideraría en la obligación de señalarla de inmediato a la atención de la Asamblea General o del Consejo de Seguridad para que se adopten las medidas que estos órganos principales de las Naciones Unidas consideren pertinentes". 71

La situación no se presentó. Inglaterra y Francia habían desde el primer momento justificado su intervención como una "acción de policía" para separar a los contendientes, transitoria por su propia naturaleza, y habían manifestado, desde el 3 de noviembre, su disposición de detener las operaciones militares después de "satisfechas las siguientes condiciones:

---

70

AG (ES-I), 567<sup>a</sup> ses., 7 noviembre 1956

71

Idem.

a) Que los Gobiernos de Israel y Egipto consientan en aceptar que una Fuerza de las Naciones Unidas mantenga la paz.

b) Que las Naciones Unidas adopten las disposiciones necesarias para constituir y mantener dicha Fuerza hasta que Israel y los Estados Arabes se hayan puesto de acuerdo sobre las condiciones de paz y se hayan convenido arreglos satisfactorios con respecto al Canal de Suez, acuerdos ambos que han de ser garantizados por las Naciones Unidas.

c) Que, hasta que se constituya la Fuerza de las Naciones Unidas, ambos adversarios consientan en aceptar que destacamentos limitados de tropas anglo-francesas sean estacionados inmediatamente entre los combatientes <sup>72</sup>.

El propósito político que esta comunicación encierra tropezó con la actitud de Egipto y de la mayoría de los países representados en la Asamblea General, dispuestos a que la intervención armada en Egipto no pudiera ser utilizada para influir sobre los problemas de fondo pendientes en la zona.<sup>73</sup>

---

72

A/3268 y A/3269.

73

V. infra, capítulo III.

El 5 de noviembre, ambos Gobiernos reafirman su voluntad de cesar toda acción militar cuando se constituya la Fuerza de las Naciones Unidas y sea aceptada por los contendientes <sup>74</sup>, aunque reiterando su interés en que se llegue, por este medio, a una solución de los problemas políticos. Por último, Inglaterra y Francia aceptan la constitución de la Fuerza tal como se prevé en los Informes del Secretario General y decretan el cese del fuego en Egipto <sup>75</sup>. Con posterioridad, el Mando anglo-francés coopera facilitando la llegada de los contingentes de la FENU y su colocación entre las fuerzas rivales hasta la total retirada de todas sus tropas <sup>76</sup>.

El segundo de grupo de países cuyo consentimiento -en este caso más bien cooperación- fué necesario para el establecimiento de la FENU, está constituido por los Estados que habían de proporcionar contingentes militares, equipo y facilidades de transporte. En realidad la frase "con el consentimiento de las naciones interesadas" que figura en

---

74

A/3293 y A/3294.

75

A/3306 y A/3307

76

V. Carta del Sr. Selwyn Lloyd al Secretario General, de fecha 21 de noviembre de 1956, documento A/3384, anexo III, y Nota del Secretario General de 3 de diciembre de 1956, documento A/3415, sobre diversos aspectos de esta colaboración.

la resolución encargando al Secretario General la preparación del plan <sup>77</sup> iba dirigida primariamente a estos países. A ello se refirió el delegado de la India y lo aclaró el canadiense Pearson con estas palabras: "Lo que queríamos decir es que, al someter un plan a las Naciones Unidas, el Secretario General no debía incluir en este plan de fuerza internacional el nombre de ningún país sin contar con su consentimiento. Aunque esto pudiera parecer obvio, la experiencia del pasado nos enseña que conviene dejar este punto bien en claro". <sup>78</sup> Que esta preocupación era excesiva lo demuestra el que 24 países, en total, ofrecieron su participación, y el problema práctico fué más bien cómo prescindir de los necesarios para que la composición resultase "equilibrada" -lo que vino a traducirse en aceptable a Egipto. Los países que ofrecieron tropas son: Afganistán, Birmania, Brasil, Canadá, Ceilán, Checoslovaquia, Chile, Colombia, Dinamarca, Ecuador, Etiopía, Filipinas, Finlandia, India, Indonesia, Irán, Laos, Noruega, Nueva Zelandia, Pakistán,

---

77

Resolución 998 (ES-I)

78

AG (ES-I), 563<sup>a</sup> ses., 3 noviembre 1956.

Perú, Rumanía, Suecia y Yugoslavia <sup>79</sup>. Otros países sondearon privadamente al Secretario General y al Gobierno de Egipto sobre la oportunidad de un ofrecimiento de tropas por su parte. Finalmente se aceptaron los ofrecimientos de los 10 países siguientes: Brasil, Canadá, Colombia, Dinamarca, Finlandia, India, Indonesia, Noruega, Suecia y Yugoslavia.

Además, Estados Unidos, Italia, Suiza y otros países contribuyeron en las operaciones de transporte aéreo de la Fuerza, proporcionando aviones y servicios sin gasto para las Naciones Unidas <sup>80</sup>.

Los ofrecimientos de contingentes militares por parte de los Estados Miembros presentan particularidades dignas de notarse, en parte porque reflejan la actitud política adoptada por los respectivos Gobiernos ante el conflicto, y en parte porque representan distintos matices en la forma de prestar el consentimiento.

En la mayor parte de los casos, el ofrecimiento fué puro y simple. En algunos casos se especificaba que las modalidades concretas de participación

---

79

A/3302 y Add. I a 30.

80

V. infra Capítulo V.



se determinarían por acuerdo entre el Gobierno y el Secretario General; en otros se hacía referencia a los respectivos procedimientos constitucionales, generalmente la necesaria aprobación parlamentaria para que las tropas pudiesen abandonar el territorio nacional. En un caso (Checoslovaquia) se expresaba simplemente la intención de tomar parte en la Fuerza; en otro (Rumanía) se formulaba la petición de que sus fuerzas quedaran incluidas en la misma. Estos dos casos son tanto más significativos cuanto que el bloque soviético había sostenido la incompatibilidad de la FENU con la Carta de las Naciones Unidas.

Son especialmente interesantes -ya que se tratan de países que han participado efectivamente en la FENU- las declaraciones de los Gobiernos de la India, Yugoslavia, Suecia y Finlandia sobre la forma en que entienden su contribución.

La comunicación de la India formulaba los siguientes puntos: <sup>8I</sup>

" I. La Fuerza de emergencia se establece en el supuesto de la evacuación del territorio de

Egipto por las fuerzas anglo-francesas y sobre la base del llamamiento dirigido a Israel para que retire sus fuerzas detrás de las líneas de armisticio.

2. La Fuerza no será en ningún sentido el sucesor de las fuerzas anglo-francesas invasoras, ni habrá de asumir en modo alguno sus funciones.

3. Queda entendido que la Fuerza tendrá tal vez que actuar en territorio egipcio. Por tanto deberá contarse con el consentimiento de Egipto para su establecimiento.

4. Se trata de una Fuerza de carácter temporal establecida para una emergencia. Su finalidad consiste en separar a los combatientes, a saber, Egipto e Israel, debiendo retirarse las fuerzas de este último país según lo exige la resolución.

5. La Fuerza habrá de tener una composición equilibrada".

La coincidencia de estas condiciones con el carácter y las funciones de la FENU demuestran hasta qué punto los países "no occidentales" mantuvieron la iniciativa en la Asamblea General durante la tramitación de todo el asunto. Observación no superflua para la política internacional de nuestro tiempo, uno de cuyos postulados esenciales consiste en tomar

nota de este importante hecho. Concretamente, la colaboración de la India y el Canadá (miembro del Commonwealth, el más abierto a la influencia del sector afroasiático) jugó un papel decisivo en todo el proceso de creación de la FENU.

En la misma línea se encuentran las observaciones de los otros tres países. Yugoslavia hizo constar su ofrecimiento en la siguiente forma:<sup>82</sup> "Entiende mi Gobierno, naturalmente, que de conformidad con la resolución (de 4 de noviembre), dicha Fuerza entrará en el territorio egipcio con el consentimiento del Gobierno de Egipto y que serán retiradas del territorio egipcio todas las fuerzas armadas". Aún más explícita es la respuesta de Suecia <sup>83</sup>: "El Gobierno de Suecia supone que el cometido de la Fuerza se limitará al objetivo expuesto en las resoluciones del 4 y el 5 de noviembre antes mencionadas, y que no habrá de entenderse que esa Fuerza deba permanecer en la zona en servicio de vigilancia por un período de tiempo no especificado ni en espera de que se solucionen las

---

82

A/3302/Add. II.

83

A/3302, Anexo 7.

cuestiones políticas que afectan a esa zona. Además, el Gobierno de Suecia supone que su unidad no se estacionará en territorio extranjero sin el consentimiento del Estado interesado". En términos muy similares se expresaba el Gobierno de Finlandia <sup>84</sup>, quien además subrayaba su entendimiento de que "la misión de la unidad finlandesa será de duración limitada y, por lo tanto, determinada exclusivamente por las necesidades que se derivan del actual conflicto en la región de que se trata".

Otras reservas formuladas al tiempo de hacer los ofrecimientos incluyen la interpretación de Nueva Zelanda (cuya contribución no fué aceptada) de que su contingente "no estaría destinado a operaciones militares" <sup>85</sup>, y en varios casos, el entendimiento de que los gastos de la FENU serían sufragados por las Naciones Unidas <sup>86</sup>.

Es indudable que las anteriores cualificaciones, por parte de los Estados que proporcionan los

---

84

A/3302/Add.2I.

85

A/3302/Add.12

86

Sobre este punto, v. capítulo V.

elementos componentes de la Fuerza, influyeron en la decisión de Egipto al aceptarla. De otro lado, el consentimiento de dichos Estados opera dentro del marco preestablecido por las resoluciones de la Asamblea General y las disposiciones tomadas por el Secretario General actuando bajo autorización de la Asamblea <sup>87</sup>. Para dejar constancia de ello, el Secretario General dirigió una carta en 21 de junio de 1957 <sup>88</sup> a cada uno de los 10 Estados que enviaron contingentes, la que, junto con sus respuestas, constituye un Acuerdo entre las Naciones Unidas y cada uno de dichos Estados, que permanece en vigor hasta el retiro de la Fuerza del contingente nacional correspondiente. En dicha carta se reconoce la libertad de los Estados participantes para retirar sus efectivos de la Fuerza, siempre que medie adecuada notificación al Secretario General

---

87

Fundamentalmente, los Acuerdos con el Gobierno de Egipto de 24 de Noviembre de 1956 (Memorándum arriba citado) y 8 de febrero de 1957 (Acuerdo sobre la situación jurídica de la FENU en Egipto), así como el Estatuto de la FENU, de 20 de febrero de 1957. Los dos últimos documentos son objeto de estudio en el capítulo IV.

88

Publicada como anejo al Estudio resumido sobre la experiencia adquirida con la creación y funcionamiento de la Fuerza, A/3943, de 9 octubre 1958.

de tal propósito <sup>89</sup>.

En resumen, se puede afirmar que el establecimiento de la FENU como un órgano subsidiario de la Asamblea General y su actuación en el conflicto creado por la intervención armada de Israel, Inglaterra y Francia contra Egipto, fué posible por la concurrencia de los siguientes factores: a) las resoluciones de la Asamblea General proporcionando el marco jurídico necesario, creando la organización precisa, y recomendando a los Miembros su cooperación; b) las disposiciones adoptadas por el Secretario General, bajo autorización de la Asamblea, y los Acuerdos concluidos por el mismo en nombre de las Naciones Unidas; c) el consentimiento de Egipto para la entrada de la Fuerza en su territorio y sus operaciones en el mismo; d) la aceptación por las otras partes en el conflicto de las

---

89

La carta en cuestión contiene también una referencia a las disposiciones generales que gobiernan la FENU, así como determinados compromisos que asumen los Estados participantes con respecto al ejercicio de jurisdicción criminal y disciplinaria, y al nombramiento de los comandantes de los contingentes nacionales; ambos puntos se estudian en el capítulo IV.

recomendaciones de cese el fuego y retirada de fuerzas y de la misión de la Fuerza; y e) la contribución, por parte de varios Miembros de las Naciones Unidas, de los contingentes militares que componen la Fuerza y de las necesarias facilidades.

## CAPITULO III

MISION Y FUNCIONESDE LA FUERZA DE EMERGENCIA

Se ha dicho con frecuencia que la creación de la Fuerza de Emergencia de las Naciones Unidas responde a la aplicación de las disposiciones de la resolución Unión pro paz. En el capítulo anterior se ha examinado cómo la Asamblea General fué convocada en sesión de emergencia -en el curso de la cual se decidió el establecimiento de la FENU- utilizando la resolución Unión pro paz en cuanto modificó el Reglamento de la Asamblea. Sin embargo, por lo que respecta al fondo del problema planteado por la crisis de Suez, la Asamblea sólo hizo un uso limitado de la resolución Unión pro paz. Con ello confirmaba la tendencia -perceptible sobre todo en los órganos políticos de las Naciones Unidas- a no sentirse ligada por sus propios precedentes,



prefiriendo variar el tratamiento de cada cuestión de acuerdo con las circunstancias y las ideologías prevalentes <sup>I</sup>.

La parte sustantiva de la resolución Unión pro paz reza así: "Si el Consejo de Seguridad, por falta de unanimidad entre sus miembros permanentes, deja de cumplir con su responsabilidad primordial de mantener la paz y la seguridad internacionales en todo caso en que resulte haber una amenaza a la paz o un acto de agresión, la Asamblea General examinará inmediatamente el asunto, con miras a dirigir a los miembros recomendaciones apropiadas para la adopción de medidas colectivas, inclusive, en caso de quebrantamiento de la paz o acto de agresión, el uso de fuerzas armadas cuando fuere necesario, a fin de mantener o restaurar la paz y la seguridad internacionales". En estos términos se afirma la competencia de la Asamblea para llegar, aunque por vía de recomendación, a la aplicación de las más extremas medidas coercitivas; la actuación de

---

I

Síntoma de la lentitud, en la sociedad internacional, del proceso de institucionalización, que reposa sobre la fijación de normas obligatorias y la creación de órganos estables. Cf. H.G. Nicholas, op. cit., pág.110.

ambos órganos -Consejo y Asamblea- podría ser substancialmente la misma, sujeta a las restantes disposiciones de la Carta <sup>2</sup>, aunque desprovista, en el caso de la Asamblea, de fuerza obligatoria per se.

El propósito de la Asamblea General, en el caso de Suez, fué sin embargo distinto, rehusando llegar hasta las últimas consecuencias lógicas de la interpretación de la resolución Unión pro paz. Algún representante, como el de Indonesia, llegó a afirmar: "Podemos tomar medidas efectivas, aplicar sanciones -sanciones económicas y de otra índole, si es necesario- y llegar hasta el extremo de despachar fuerzas a la zona de hostilidades para hacer que se cumpla nuestra resolución" <sup>3</sup>. La mayoría de la Asamblea, y con ella el Secretario General, entendió sin embargo que la Fuerza que se proponía había de tener objetivos más limitados: no se trataba de ejercer una acción coercitiva contra un Estado miembro, ni se intentaba asimilar la situación

---

2

Singularmente al requerimiento del Artículo II, pár.2, de que toda cuestión con respecto a la que se requiera acción sea referida por la Asamblea General al Consejo de Seguridad antes o después de discutirla.

3

AG (ES-I), 563<sup>a</sup> ses., 3 noviembre 1956.

a la que podía surgir en el contexto del capítulo VII de la Carta. La preocupación fundamental de los Estados Miembros fue obtener un acuerdo de cese de las hostilidades por parte de los combatientes y la retirada de las tropas a sus puntos de origen: la Fuerza iría para ayudar en el cumplimiento de estas medidas y no para tratar de imponerlas, vi militari si fuera necesario.

La definición de la misión y funciones de la FENU corresponde, evidentemente, a la Asamblea General, de la que es órgano subsidiario, y está sujeta a interpretación de la propia Asamblea y de los Estados Miembros, a más de la del Secretario General. En dos resoluciones básicas, las de 4 y 5 de noviembre de 1956 <sup>4</sup>, la misión de la Fuerza queda determinada así: "lograr y vigilar la cesación de las hostilidades, en conformidad con todas las disposiciones de la resolución... de 2 de noviembre de 1956 <sup>5</sup>. En ambos casos, las mayorías son bien significativas: 57 votos a favor, ninguno en contra, y las siguientes abstenciones: Albania, Australia, Austria, Bulgaria,

---

<sup>4</sup> Resoluciones 998 (ES-I) y 1000 (ES-I).

<sup>5</sup> Resolución 997 (ES-I), cuya parte dispositiva se reproduce más adelante.

Bielorusia, Checoslovaquia, Egipto, Francia, Hungría, Isreal, Laos, Nueva Zelandia, Polonia, Portugal, Rumanía, Ucrania, Unión Sudafricana, Unión Soviética y Reino Unido de Gran Bretaña. Así, un rasgo fundamental de la Fuerza, su carácter no beligerante y su misión de vigilancia, quedó establecido desde el principio y por consensus casi universal.

La oposición al envío de una fuerza internacional por la Asamblea, aún con la misión limitada de lograr y vigilar el cese de hostilidades, vino del lado del bloque comunista. Como era de esperar por su actitud frente a la idea básica de la resolución Unión pro paz <sup>6</sup>, esta oposición se centraba en razones de principio en su interpretación de la Carta; también aducía motivos políticos en relación con el caso de Suez. Es interesante examinar la argumentación del delegado de la Unión Soviética. En la sesión del día 7 de noviembre se expresaba en los siguientes términos: "En el Capítulo VII de la Carta se prevé que sólo el Consejo de Seguridad, y no la Asamblea General, está autorizado a crear fuerzas armadas

---

6

A la vez que por la concepción soviética del Derecho Internacional, conservadora y estática.

internacionales y a ejercer la acción que sea necesaria para mantener o restablecer la paz y la seguridad internacionales, inclusive el uso que deba hacerse de tales fuerzas internacionales. La resolución relativa a la creación de fuerzas armadas internacionales está además en contradicción con los fines para los que se pueden establecer y emplear dichas fuerzas, con arreglo a la Carta de las Naciones Unidas. En la Carta se prevé el empleo de esas fuerzas para ayudar a un Estado a repeler la agresión de que ha sido víctima y para intervenir en defensa de un Estado contra el agresor... El plan (presentado) no propone emplear la fuerza armada internacional para rechazar la agresión contra Egipto. En este plan se propone el envío de fuerzas armadas internacionales a territorio egipcio y el traspaso a esas fuerzas del control de una parte considerable del territorio, incluida la zona del Canal de Suez". <sup>7</sup> Sin embargo, la Unión Soviética no votó en contra de la proyectada Fuerza, limitándose a abstenerse "con la esperanza de impedir que la agresión adquiriera mayores proporciones". En realidad, su delegación había intentado resucitar la competencia del Consejo de

---

<sup>7</sup>AG (IS-I), 567<sup>a</sup> ses., 7 noviembre 1956.

Seguridad, sin éxito, dos días antes. El 5 de noviembre la solicitud de la Unión Soviética de que el Consejo considerara "la falta de cumplimiento por parte del Reino Unido, Francia e Israel de la decisión de la Asamblea General de 2 de noviembre" no recibió los votos necesarios para ser incluida en el orden del día del Consejo <sup>8</sup>. Por aquel entonces la cuestión de Hungría estaba en un momento álgido y la organización de la FENU, en la que tantas esperanzas se habían puesto, proseguía su marcha acelerada.

La misión de la Fuerza, aun definida por la Asamblea en los términos que hemos visto, no dejaba de presentar ambigüedades; dudas sobre su alcance exacto se reflejan en los debates y sólo quedan parcialmente aclaradas por los informes del Secretario General. Visto a posteriori, puede observarse una cierta expansión, o más bien interpretación amplia, de sus funciones en la última etapa, posibilidad que no escapó a la atención del Secretario General desde un principio <sup>9</sup>. Por ello procede

---

<sup>8</sup> CS, 755<sup>a</sup> ses., 5 noviembre 1956.

<sup>9</sup> Primer Informe del Secretario General, 4 de noviembre de 1956, A/3289.

estudiarlas en dos períodos separados: uno que culmina en la retirada de las fuerzas anglo-francesas de Egipto, en diciembre de 1956, y retirada parcial de Israel, en 22 de enero de 1957, y otro desde esta última fecha hasta la retirada completa de las fuerzas israelíes, en marzo de 1957, y su actuación hasta el momento actual.

- - - - -

a) Funciones de la Fuerza durante el primer período

Durante el primer período, la delimitación de las funciones de la Fuerza se hizo, en términos diplomáticos, frente a las pretensiones de Inglaterra, Francia e Israel. Las dos potencias europeas alegaban que su intervención era una "acción de policía", destinada a salvaguardar el Canal de Suez e imponer la paz en la zona, ante el convencimiento de que el Consejo de Seguridad sería impotente para tomar medidas efectivas. Por ello realizaron los mayores esfuerzos para asimilar la proyectada Fuerza de las Naciones Unidas a su propia acción, proponiendo el cese de sus operaciones militares tan pronto como la Fuerza fuera aceptada por las partes y estuviera constituida, debiendo permanecer en la región

"hasta que Israel y los Estados árabes se hayan puesto de acuerdo sobre las condiciones de paz y se hayan convenido arreglos satisfactorios con respecto al Canal de Suez, acuerdos ambos que han de ser garantizados por las Naciones Unidas". Entretanto, destacamentos anglo-franceses cumplirían la misión de separar a los combatientes <sup>10</sup>. La idea de Inglaterra y Francia, y de un reducido grupo de la Asamblea, era utilizar la Fuerza como instrumento de influencia sobre Egipto: se debería ocupar la zona del Canal y el desierto de Sinaí, y permanecer allí hasta que se hubiesen negociado soluciones satisfactorias para los dos principales problemas políticos, Suez y Palestina. Ello se expresa claramente en una comunicación idéntica de los dos Gobiernos al Secretario General: "Ambos Gobiernos siguen convencidos de la necesidad de interponer una Fuerza internacional para impedir que continúen las hostilidades entre Egipto e Israel, obtener el pronto retiro de las fuerzas israelíes, adoptar las medidas necesarias para eliminar los obstáculos en el Canal de Suez

---

10

Cartas al Secretario General de los Representantes de Gran Bretaña y Francia, 3 de noviembre de 1956, Doc. A/3268 y A/3269.



y restablecer la circulación por él, y para promover la solución de los problemas que afectan a esa región"II. Por su parte, Israel intentó utilizar su acción armada, y posteriormente la creación de la Fuerza, para la resolución de sus propios problemas con Egipto, solicitando la terminación del Estado de Guerra y la iniciación de negociaciones inmediatas de paz I2. En el extremo opuesto, Egipto contemplaba la acción de las Naciones Unidas como tendente tan sólo a poner fin a las operaciones militares en su territorio y a la evacuación de tropas extranjeras I3.

En la Asamblea General, la opinión de la gran mayoría de los países, junto con la posición firme de los Estados Unidos y la actitud amenazadora de la Unión Soviética, fueron obstáculo decisivo para el propósito de Inglaterra, Francia e Israel. La misión de la FENU como órgano de vigilancia y supervisión, con un contenido político lo más cercano posible a la neutralidad, quedó establecida desde el

---

II

5 de noviembre de 1956, Doc. A/3293 y A/3294

I2

A/3279 y A/3291.

I3

AG (XI), Plen., 597ª ses., 27 noviembre 1956.

primer momento por la Asamblea y recogida por el Secretario General. El 23 de noviembre declaraba éste ante la Asamblea: "En mis actuaciones relativas a la aplicación de las resoluciones de la Asamblea General no creo haber alterado en modo alguno, en más ni en menos, la posición de la Asamblea General. Me he basado en el hecho de que las Naciones Unidas, al pedir el cese de las hostilidades y el retiro de las tropas extranjeras de Egipto, rechazaban el recurso a la fuerza como medio para lograr ninguno de los objetivos que se alegan" <sup>I4</sup>. El fiel de la balanza se había inclinado hasta casi coincidir con la postura de Egipto. Francia e Inglaterra -Israel mucho más tarde- no tuvieron otra alternativa que reconocer el hecho. <sup>I5</sup>

La resolución básica de creación, como hemos visto, estipulaba que la Fuerza estaría "encargada

---

<sup>I4</sup> AG(XI), Plen., 591ª ses., 23 noviembre 1956.

<sup>I5</sup> Decía el Sr. Selwyn Lloyd, Secretario de Estado Británico, ante la Asamblea General: "Creemos haber creado las condiciones en las cuales la Fuerza de las Naciones Unidas habrá de entrar en la zona perturbada para establecer y mantener la paz; y creemos que de tal suerte proporcionamos a la Asamblea y al mundo otra oportunidad para resolver los problemas que se plantean". AG (XI), Plen., 591ª ses., 23 noviembre 1956.

de lograr y vigilar la cesación de las hostilidades en conformidad con todas las disposiciones de la resolución de 2 de noviembre de 1956". Tales disposiciones, pues, fijan los límites a los objetivos de la Fuerza. En la resolución de 2 de noviembre, la Asamblea General

- "1. Insta, como cuestión de máxima urgencia, a todas las partes que actualmente participan en hostilidades en la zona a que convengan inmediatamente en una cesación del fuego, incluso en la suspensión del envío de fuerzas militares y de armas a la zona;
2. Insta a las partes en los acuerdos de armisticio a que retiren inmediatamente todas las fuerzas detrás de las líneas de armisticio, a que desistan de cruzar las líneas de armisticio para efectuar incursiones en territorio vecino, y a que observen escrupulosamente las disposiciones de los acuerdos de armisticio;
3. Recomienda que todos los Estados Miembros se abstengan de introducir material militar en la zona de hostilidades y que, de modo general, se abstengan de cometer todo acto que pueda demorar o impedir el cumplimiento de la

presente resolución;

4. Insta a que, una vez que se haga efectiva la cesación del fuego, se adopten medidas para reabrir el Canal de Suez y restablecer la libertad y la seguridad de la navegación".<sup>I6</sup>

La posible duda sobre si la resolución se refería a la retirada de todas las tropas o sólo -según su redacción literal- a las israelíes, únicas que se hallaban en territorio egipcio cuando la resolución se aprobó, fué interpretada por el Secretario General, ante la Asamblea, en el sentido de que quedaban comprendidas todas las tropas no egipcias situadas en el territorio de este país, entendiéndose por territorio egipcio "lo que se desprende del Derecho internacional y del Acuerdo de Armisticio".<sup>I7</sup> La Asamblea General, por su parte, aprobó una nueva resolución, pidiendo específicamente, a Inglaterra y a Francia "que retiren inmediatamente todas sus fuerzas del territorio egipcio, en conformidad con las resoluciones (anteriores)" <sup>I8</sup>.

---

<sup>I6</sup> Resolución 997 (ES-I).

<sup>I7</sup> AG(ES-I), 567<sup>a</sup> ses., 7 noviembre 1956.

<sup>I8</sup> Resolución 1002(ES-I), de 7 de noviembre de 1956.

Los objetivos fijados para la Fuerza por la Asamblea quedarón así mucho más cerca de la posición declarada de Egipto y de los países afro-asiáticos: obtener el cese de fuego y conseguir la retirada de las tropas extranjeras <sup>I9</sup>. Que ésto es así lo demuestra el hecho de que no se llevaron a la práctica todas las posibles implicaciones contenidas en la resolución de 2 de noviembre. El párrafo 4 de dicha resolución se refería a "medidas para reabrir el Canal de Suez y restablecer la libertad de navegación". Inglaterra y Francia mantenían que, si la FENU debía lograr este objetivo, era preciso estacionarla en la zona del Canal hasta que se hubiera negociado un acuerdo garantizando la libertad de paso por esta vía de navegación. Es más que probable que Egipto no hubiese accedido al envío de la Fuerza con esta condición, y parece ser que Hammarskjold aseguró en privado a Egipto que, salvo para una posible base de aprovisionamiento, la Fuerza no tendría funciones en la zona del Canal una vez que en ella

---

I9

Excelente resumen de esta posición es la declaración del representante de Indonesia ante la Asamblea General el día 7 de noviembre. V.AG(ES-I), 566ª ses.

hubieran cesado las hostilidades <sup>20</sup>. En todo caso, y aunque las Naciones Unidas tomaron a su cargo y realizaron la limpieza del Canal en el corto plazo de 14 semanas, la FENU no jugó ningún papel directo en esta operación.

De otra parte, los Acuerdos de Armisticio que en dicha resolución se mencionan obligan, además de Israel y Egipto, a otros Estados árabes beligerantes en la guerra de 1948, a saber, Jordania, Siria y Líbano. Pero la FENU no ha desempeñado ninguna función con relación a ellos. Igualmente, el párrafo 3 recomienda que "todos los Estados Miembros se abstengan de introducir material militar en la zona". La tarea de la FENU quedaría complicada de modo superlativo si se tratara de extenderla a esta función, por no hablar de las dificultades políticas de llevar a cabo un embargo de armas en zona tan sensitiva y sometida al conflicto entre los dos grandes bloques rivales.

Delineada así la misión de la FENU, poco a poco fueron tomando cuerpo sus funciones concretas en sucesivos informes del Secretario General, todos

ellos aprobados por la Asamblea General. De acuerdo con la interpretación de aquél, la Asamblea se propone "que la Fuerza tenga carácter temporal y que la duración de su misión venga determinada por las necesidades que surjan del presente conflicto" <sup>21</sup>. Igualmente, "se desprende que, al crear la Fuerza, no se pretende influir en el equilibrio militar en el presente conflicto y, por consiguiente, en el equilibrio político que afecta a los esfuerzos para resolver el conflicto". Por otra parte, el hecho de estar basada la Fuerza en una recomendación de la Asamblea, que la estableció con los objetivos limitados que hemos visto, y en el consentimiento de los Estados interesados, permite al Secretario General deducir la siguiente observación, teórica y prácticamente importante: "La organización de la Fuerza no debe responder a las necesidades que hubieran existido si la medida hubiese sido considerada como parte de una acción coercitiva contra un Estado Miembro. Hay una diferencia evidente entre

---

21

Informe segundo y definitivo del Secretario General, sobre el plan para establecer una Fuerza internacional de emergencia de las Naciones Unidas, 6 de noviembre de 1956, A/3302, pár.8.

establecer esta Fuerza a fin de asegurar la cesación de las hostilidades, con retiro de las fuerzas, y establecer tal Fuerza a fin de imponer el retiro de las fuerzas. Por consiguiente... no se trata, a pesar de su carácter paramilitar, de una Fuerza destinada a cumplir objetivos militares" 22.

Con ello queda definida la característica esencial de la FENU, que es la de cumplir funciones de interposición entre las partes, sin desarrollar iniciativa alguna militar ni política 23. Con gran precisión, el Secretario General señala cuáles serán las funciones de la Fuerza en el siguiente párrafo: "Entrar, al establecerse la cesación del fuego, en territorio egipcio con el consentimiento del Gobierno de Egipto, a fin de ayudar a mantener el orden, durante el retiro de las tropas no egipcias y después de efectuado, y asegurar el cumplimiento

22

Informe segundo y definitivo del Secretario General, sobre el plan para establecer una Fuerza internacional de emergencia de las Naciones Unidas, 6 de noviembre de 1956, A/3302, pár.10.

23

El concepto de interposición no es necesariamente estático, sino que puede jugar un papel dinámico, dentro de sus objetivos limitados. Cf. G.Schwarzenberger, "Problems of a United Nations Force", Current Legal Problems, 1959.



de las demás disposiciones que contiene la resolución de 2 de noviembre de 1956. Evidentemente, la Fuerza no debería tener más derechos que los necesarios para el cumplimiento de su cometido, en colaboración con las autoridades locales. Sería más que un cuerpo de observadores, pero en ninguna forma una fuerza militar que controlase temporalmente el territorio en el cual estuviese estacionada; además, la Fuerza tampoco debería tener más funciones militares que las necesarias para asegurar condiciones pacíficas, en el entendimiento de que las partes en la controversia tomarían todas las medidas necesarias para dar cumplimiento a las recomendaciones de la Asamblea General. Sobre esta base, cabe suponer que sus funciones abarcarían una zona que se extiende aproximadamente desde el Canal de Suez hasta las líneas de demarcación del armisticio establecidas en el Acuerdo del Armisticio entre Egipto e Israel".<sup>24</sup>

Las operaciones de la FENU, durante la primera etapa que vamos considerando, se han ajustado

a las funciones así determinadas. A medianoche del 6 de noviembre de 1956 quedó establecido el cese del fuego, y el 15 de noviembre llegaban a Egipto los primeros elementos de la Fuerza. La retirada de las tropas inglesas, francesas e israelíes procedió con lentitud. El 21 de noviembre aún no se habían efectuado retiradas importantes, aunque los Gobiernos interesados reafirmaron su intención de hacerlo tan pronto la Fuerza estuviera en condiciones de hacerse cargo de la situación <sup>25</sup>. Poco después, el 24 de noviembre, la Asamblea reiteraba su petición de retirada de tropas <sup>26</sup>. El 3 de diciembre, Inglaterra y Francia anunciaron su propósito de proceder definitivamente a la retirada de sus fuerzas <sup>27</sup>. Los aspectos técnicos de las operaciones de retiro fueron negociados por el Comandante de la Fuerza, en consulta con el Secretario General, con los comandantes de las tropas francesas, británicas e israelíes.. El 22 de diciembre de 1956 se llevó a cabo la retirada total de las fuerzas anglo-francesas; en

---

25

Informe del Secretario General de 21 de noviembre de 1956, Doc. A/3384.

26

Resolución 1120(XI).

27

A/3415.

aquella fecha las fuerzas israelíes aún ocupaban gran parte de la península del Sinaí, que evacuaron el 22 de enero de 1957 con excepción de la zona costera del Golfo de Aqaba y de la zona de Gaza.

La actividad inicial de la Fuerza se concentró en la zona del Canal de Suez durante todo el primer período, realizando los siguientes cometidos: <sup>28</sup>

a) Interponerse entre las Fuerzas anglo-francesas y egipcias, a medida que las primeras se retiraban hacia Port Said.

b) Prestar asistencia en Port Said y Port Fuad para mantener la calma entre la población civil y las fuerzas anglo-francesas; proteger a éstas durante las operaciones de embarque y ayudar a las autoridades locales a mantener el orden entre la población civil.

c) Vigilar la central eléctrica de Port Fuad y los campos petrolíferos de Sadar y Balayin, así como realizar operaciones de limpieza de minas

d) Realizar un canje de 850 prisioneros entre el Gobierno de Egipto y el Mando anglo-francés, e investigar denuncias de violación de cese del fuego,

contrabando y personal desaparecido.

e) Proteger a los barcos británicos y franceses utilizados para la limpieza del Canal.

f) Custodiar la descarga de material para la Fuerza desde barcos anclados en Port Said, lo que continúa haciendo en la actualidad.

Con relación a la península de Sinaí, la Fuerza tuvo las siguientes actividades:

a) Estuvo interpuesta entre las fuerzas de Egipto e Israel, desde el 3 de diciembre en adelante, haciéndose cargo del terreno conforme se retiraban las fuerzas israelíes y entregándolo a las autoridades egipcias.

b) Llevó a efecto el canje de todos los prisioneros de guerra entre Egipto e Israel.

c) Despejó campos de minas y realizó reparaciones en las vías de comunicación dañadas.

Las funciones de la FENU así reseñadas entran totalmente dentro de la línea marcada por las resoluciones iniciales de la Asamblea. Lejos de tener carácter de acción coercitiva emprendida por la Organización, revelan sólo diferencias de grado, y no de esencia, con otras actividades de las Naciones

Unidas <sup>29</sup> para lograr una solución por vía pacífica de conflictos internacionales. Sin embargo, la resistencia de Israel a abandonar totalmente las ventajosas posiciones conquistadas planteó problemas especiales que se examinan en el siguiente apartado.

- - - - -

b) Funciones de la FENU en el segundo período.

El 22 de Enero de 1957 las fuerzas de Israel habían evacuado el desierto de Sinaí con excepción de la zona de Sharm el Sheik, que según la definición dada por el gobierno israelí comprendía "la faja de la costa occidental del golfo de Aqaba, que en la actualidad asegura la libertad de navegación por el estrecho de Tirán y en el Golfo" <sup>30</sup>. Israel ocupaba igualmente la faja de Gaza, que el Acuerdo de Armisticio colocaba bajo control egipcio. La retirada final de Israel de estas dos zonas requirió prolongadas negociaciones diplomáticas y una serie

---

29

En los Balcanes, en Cachemira y en la propia Palestina por ejemplo.

30

Comunicación del representante de Israel al Secretario General de 14 de enero de 1957, citada en el Informe del Secretario General de 15 de enero de 1957, A/3500, pár. 4.

de debates en la Asamblea General, gran parte de los cuales giraron alrededor de las funciones de la FENU.

Con respecto a la zona de Sharm el Sheik, Israel presentó las siguientes propuestas: 3I

a) Cuando las fuerzas de Israel se retirasen, las posiciones avacuadas a lo largo de la costa occidental del golfo de Aqaba serían acupadas por la FENU, al igual que se hizo en otras zonas previamente ocupadas por fuerzas israelíes.

b) Sería función de la FENU el cuidar que se mantenga la libertad de navegación y evitar que se lleven a cabo actos de beligerancia en el golfo de Aqaba y el estrecho de Tirán. La prevención de los actos de beligerancia quedaría comprendida definitivamente entre las atribuciones de la FENU.

c) La FENU permanecería en la zona de que se trata mientras tenga la función de prevenir cualquier reanudación de las hostilidades, y especialmente mientras no se convenga entre las partes interesadas otros medios eficaces para garantizar permanentemente la libertad de navegación y el que no

---

3I

Aide-memoire de 23 de enero de 1957, sobre la posición de Israel, A/35II.

se produzcan actos de beligerancia en el estrecho de Tirán y en el golfo de Aqaba.

d) Se considerará que se ha logrado establecer tales medios eficaces cuando se haya concertado un arreglo de paz; o cuando la seguridad y libertad de navegación haya quedado garantizada en otros instrumentos internacionales de los que Israel sea parte.

A la vez, Israel insistió en que con relación a la FENU se necesitaba "definir con mayor claridad y precisión su carácter, sus funciones y sobre todo la duración de su misión y los requisitos que se deberán cumplir para considerarla terminada". Con relación a la faja de Gaza, Israel declaraba que no pretendía anexionársela ni mantener allí sus fuerzas militares, pero sí continuar encargándose de su administración; en el plan de Israel no se preveía la entrada de la FENU en la faja de Gaza.

Estas propuestas fueron hechas pocos días después de la terminación de un nuevo y apasionado debate sostenido por la Asamblea General del 17 al 19 de enero, que había terminado reiterando la necesidad de retirada de las tropas israelíes.<sup>32</sup>

Ciertas delegaciones habían mantenido el punto de vista de que la mera retirada de las tropas de Israel dejaría la situación en el mismo estado en que se hallaba inmediatamente antes del comienzo de la crisis, y, en consecuencia, que deberían tomarse medidas, incluyendo el uso de la FENU, para impedir la vuelta al uso de la violencia en la región, así como para ir preparando una solución estable de sus problemas. <sup>33</sup> Otras delegaciones insistieron en que Israel no podía poner condiciones a su retirada, solicitada repetidas veces por la Asamblea, y en que no era posible una ampliación de las funciones de la FENU, que estaban limitadas expresamente por las resoluciones de creación a la vez que por los términos del consentimiento dado por Egipto y por otros países para el establecimiento y actividades de la Fuerza. <sup>34</sup> Una posición más matizada fué mantenida por los representantes del Reino Unido y de Bélgica. El primero manifestó durante uno de los debates: "Por supuesto la Fuerza

---

33

V. declaraciones de los representantes de Australia, Canadá, China, Francia, Holanda, Israel, Nueva Zelandia y Uruguay. AG(XI), Plen., 638<sup>a</sup> a 642<sup>a</sup> ses.

34

V. declaraciones de los representantes de Ceilán, Colombia, Egipto, India, Irak, Líbano, Siria y Ucrania. Ibidem.



### III.

de las Naciones Unidas ha sido encargada de funciones mucho más amplias que una mera vigilancia de la cesación de las hostilidades y del retiro de las fuerzas detrás de las líneas de armisticio. Entre otras cosas, debe obtener la cesación de las hostilidades de conformidad con todos los términos de la resolución de la Asamblea 997 (ES-I) del 2 de noviembre de 1956, que todos conocemos. Esto significa que la Fuerza de las Naciones Unidas tiene la obligación de velar por que no se reanuden las hostilidades en forma alguna".<sup>35</sup>

En el mismo sentido el delegado de Bélgica afirmaba: "Cada una de las resoluciones de la Asamblea se debe aplicar íntegramente. No se puede seguir ejecutando algunas de sus partes sin preocuparse por las demás. Además del retiro de las fuerzas armadas detrás de las líneas de demarcación, la resolución del 2 de noviembre de 1956 (997 ES-I) insta a las partes a que desistan de cruzar las líneas de armisticio para efectuar incursiones en territorio vecino, y a que observen escrupulosamente las disposiciones de los acuerdos de armisticio" <sup>36</sup>.

---

<sup>35</sup>

AG(XI), Plen., 640<sup>a</sup> ses., 18 enero 1957.

<sup>36</sup>

AG(XI), Plen., 642<sup>a</sup> ses., 19 enero 1957.

## II2.

Según estas opiniones, no era preciso alterar formalmente las funciones de la FENU para que este organismo pudiese cumplir su misión de "mantener la tranquilidad" en las dos zonas disputadas. De hecho, el Secretario General, aunque insistiendo en que el cese del fuego y la retirada de las tropas eran las dos cuestiones de máxima urgencia, había ya reconocido que existían otras metas que deberían alcanzarse si se deseaba crear condiciones más satisfactorias que las prevalentes durante el período anterior a la crisis. En sus propias palabras, "la función principal de la Fuerza de Emergencia de las Naciones Unidas, ayudar a mantener la tranquilidad, confiere a esta fuerza un valor enorme como respaldo de los esfuerzos destinados a resolver esos problemas pendientes, aunque no constituya por sí sola un medio para lograr ese fin". <sup>37</sup>

El punto de vista del Secretario General fué objeto de desarrollo y aclaración en su importante informe del 24 de enero de

---

1957. <sup>38</sup> Con relación a las funciones de la FENU en la faja de Gaza, que según el Acuerdo de armisticio estaba bajo control egipcio, el Secretario General indicó que "el despliegue de la fuerza en Gaza, según las resoluciones de la Asamblea General, tendría que efectuarse sobre las mismas bases de su despliegue a lo largo de la línea de armisticio en la península de Sinaí. Cualquier función más amplia que se le asignase en dicha región requeriría el consentimiento de Egipto, en vista de las disposiciones del Acuerdo de armisticio y de un principio reconocido de derecho internacional". Igualmente indicó que la FENU debería estacionar unidades también en el lado israelí de la línea de demarcación del armisticio,

---

A/3512. En este documento se tratan unas series de cuestiones fundamentales, tales como la posición de la Organización ante una acción militar contraria a las disposiciones de la Carta, la necesidad de obtener el consentimiento del Estado en cuyo territorio deben operar fuerzas de las Naciones Unidas (distintas de las previstas en el capítulo VII de la Carta), la validez de los Acuerdos de Armisticio, la situación jurídica de la faja de Gaza según dichos Acuerdos, la legitimidad del ejercicio de derechos de beligerancia por las partes en el presente conflicto y el derecho de paso a través del golfo de Aqaba y del estrecho de Tirán. Sin entrar ahora en el estudio detallado de tales cuestiones, baste decir que este informe fué ampliamente debatido por la Asamblea General, y que las opiniones expresadas por el Secretario General constituyeron la base de las actividades de la FENU en adelante.

al menos en la zona de El Auja, para lo que se requería una nueva decisión de la Asamblea General. Sería conveniente combinar las funciones de la FENU con las de la Organización para la Vigilancia de la Tregua, con objeto de evitar duplicidad de funciones y con el fin de que ambos organismos cooperaran "en la prevención de incursiones y ataques llevados a cabo a través de las líneas de demarcación del armisticio".

Con relación al golfo de Aqaba y al estrecho de Tirán, el Secretario General afirmó que existía una controversia jurídica sobre el alcance del derecho de paso inocente por estas aguas, pero que al volverse a exigir la observancia del Acuerdo de Armisticio, las partes deberían garantizar que se abstendrían del ejercicio de cualquier derecho de beligerancia, incluyendo en tal obligación la zona del Golfo y el estrecho de Tirán. El posible uso de la FENU con este objeto fué definido por el Secretario General de la siguiente manera: "Las tropas de Israel, en su retirada de la zona de Sharm el Sheik, serían seguidas por la Fuerza de Emergencia de las Naciones Unidas del mismo modo que en otras partes de Sinaí. Los deberes de la Fuerza respecto a la cesación del fuego y al retiro de las tropas han de determinar sus movimientos. Sin embargo, si se estima que hay

necesidad de ello, se puede convenir que unidades de la Fuerza (o representantes especiales a manera de observadores) ayuden a mantener condiciones pacíficas en la zona en adición a lo que se deriva de este principio general. De conformidad con los principios jurídicos generales reconocidos como terminantes para el despliegue de la Fuerza de Emergencia de las Naciones Unidas, la Fuerza no debe ser utilizada en forma que signifique predeterminar la solución de las cuestiones controvertibles de que se trata. La Fuerza, pues, no puede ser desplegada de manera que proteja ninguna posición especial sobre estas cuestiones, aunque, transitoriamente, pueda actuar de manera que apoye una contención recíproca en conformidad con lo que acaba de expresarse". 39

La Asamblea General endorsó los principios contenidos en el informe del Secretario General. Después de largo debate y de una serie de activas negociaciones diplomáticas en las que los Estados Unidos desempeñaron el principal papel, el 2 de

febrero adoptó dos resoluciones patrocinadas conjuntamente por Brasil, Colombia, India, Indonesia, Noruega, los Estados Unidos y Yugoslavia <sup>40</sup>. El carácter de compromiso de la solución se pone de relieve en el hecho de que las resoluciones fueran dos, que debían ser adoptadas una tras otra, y en que los países patrocinadores, con la excepción de Estados Unidos, estaban contribuyendo con unidades militares a la FENU.

La primera resolución lamentaba el que Israel no hubiese completado su retiro a pesar de las repetidas peticiones de la Asamblea General, e instaba a Israel a hacerlo así sin más dilación. El texto de la segunda resolución, importante por su repercusión sobre las funciones de la FENU, es como sigue:

"La Asamblea General,

Habiendo recibido el informe del Secretario General de fecha de 24 de enero de 1957 (A/3512).

Reconociendo que el retiro por parte de Israel debe ir seguido de medidas que aseguren el progreso hacia la creación de condiciones

---

pacíficas,

- I. Toma nota con agradecimiento del informe del Secretario General y las medidas indicadas en el mismo que deberán ser llevadas a cabo una vez que Israel haya terminado completamente su retiro;
2. Insta a los Gobiernos de Egipto e Israel a que observen escrupulosamente las disposiciones del Acuerdo de Armisticio General concertado entre Egipto e Israel el 24 de febrero de 1949;
3. Considera que, una vez terminado el retiro total por parte de Israel de las zonas de Sharm el Sheik y de Gaza, la observancia escrupulosa del Acuerdo de Armisticio exige que se sitúe a la Fuerza de Emergencia de las Naciones Unidas en la línea de demarcación egipcio-israelí establecida por el armisticio y que se pongan en práctica las demás medidas propuestas en el informe del Secretario General, teniendo debidamente en cuenta las consideraciones citadas en el mismo a fin de que contribuyan a establecer condiciones que den por resultado el mantenimiento de la paz

en la región;

4. Pide el Secretario General que, en consulta con las partes interesadas, dé los pasos necesarios para poner en práctica dichas medidas y que informe como sea procedente a la Asamblea General".

Las funciones de la FENU quedán así ligadas a "la observancia escrupulosa del Acuerdo de Armisticio", premisa básica del informe del Secretario General. El mandato estaba ya contenido en la resolución de 2 de noviembre de 1956, <sup>41</sup> que encierra las directivas originales para la actuación de la FENU, pero a partir de ahora se convierte en el concepto clave de toda la actuación de las Naciones Unidas en la región <sup>42</sup>. A

41

Resolución 997(ES-I).

42

El Organismo de las Naciones Unidas para la Vigilancia de la Tregua, existente desde 1948 para observar y mantener en Palestina la cesación del fuego impuesta por el Consejo de Seguridad, y la Comisión Mixta de Armisticio egipcio-israelí, creada por el Acuerdo de Armisticio de 1949 para asegurar su ejecución, han sido puestos en relación con la FENU, cuyo Comandante asume la responsabilidad por las actividades del Organismo en la faja de Gaza, y es Presidente de la Comisión de Armisticio. V. Estudio resumido sobre la experiencia adquirida con la creación y funcionamiento de la Fuerza, 9 octubre 1958, A/3943, pár.73.



la vez, el amplio apoyo expresado por las "demás medidas propuestas en el informe del Secretario General" aseguraba suficiente aprobación para el uso hecho de la FENU después de la retirada de Israel<sup>43</sup>.

Durante el debate sobre el informe del Secretario General y los dos proyectos de resolución se expresaron diferentes puntos de vista acerca de la naturaleza de las medidas propuestas y su relación con las funciones de la FENU hasta este momento. La cuestión del consentimiento de Egipto adquirió de nuevo actualidad y varios países defendieron con vigor la necesidad de que Egipto aprobase el estacionamiento de la Fuerza en las dos zonas disputadas <sup>44</sup>. El concepto restrictivo de las funciones de la FENU quedó expresado por el representante de la India de la siguiente forma: "Lo que en esta ocasión se propone es simplemente situar a esas tropas en un territorio que constituye la frontera entre Israel y la zona controlada por Egipto, que es la línea de demarcación

---

43

La resolución II25(XI) fué adoptada por 56 votos contra ninguno, con 22 abstenciones, que incluían a Egipto, Francia, Holanda, Israel, Jordania, Líbano, Libia, Marruecos, Saudi Arabia, Sudán, Siria, Túnez y Yemen, a más del bloque soviético.

44

V. declaraciones de los representantes de Ceilán y Jordania, AG(XI), Plen., 644<sup>a</sup> ses., 28 enero 1957.

del armisticio. Si se las sitúa allí, es necesario que ocupen ambos lados de dicha línea y sus funciones -como ya señaló el Secretario General- si se conviene en todo eso, serían las de ayudar al actual organismo de observación a llevar a cabo lo que Egipto ha dicho que desea y en lo que convino, es decir, a que se ponga fin a todos los ataques e incursiones llevados a través de la línea de armisticio, en ambas direcciones. En cuanto al resto del territorio que sigue ocupando Israel, ya que la retirada no ha sido completa, la única función que puede desempeñar la FENU en esa zona es la de la misma clase que ha estado llevando a cabo en el resto del territorio egipcio; es decir, vigilar el cese del fuego y la retirada y asegurar que ésta se lleve a efecto. Por consiguiente, la entrada de esa Fuerza en cualquier otro lugar y en cualquier otro momento estaría regida por las condiciones bajo las cuales hayan llegado a un acuerdo el Secretario General y el Gobierno de Egipto... Mi Gobierno ha repetido una y otra vez que la Fuerza no puede convertirse en ningún momento en una fuerza de ocupación en otro país y ha hecho de esto un criterio básico con respecto a la FENU".<sup>45</sup>

Esta interpretación restringida de las funciones de la FENU fué subrayada por el Ministro de Asuntos Exteriores de Egipto, según el cual "inmediatamente después del retiro de Israel, la Fuerza de Emergencia de las Naciones Unidas tomará posesiones exclusivamente a ambos lados de la línea de demarcación de armisticio". Igualmente volvió a repetir que "la entrada, el estacionamiento y despliegue de la FENU deben efectuarse con el consentimiento del Gobierno de Egipto como requisito indispensable".<sup>46</sup>

En términos generales, el Secretario General se inclinaba por esta interpretación. En una declaración ante la Asamblea General, el 1 de febrero de 1957, dijo: "En la medida en que los movimientos previstos de la Fuerza de Emergencia deberán ajustarse a los deberes de la Fuerza en orden a la cesación del fuego y al retiro, el asunto ha sido considerado en el informe como incontrovertible puesto que está incluido en el consentimiento general de Egipto, mientras, que por otra parte, respecto a las actividades de la Fuerza de Emergencia que rebasen de lo que está abarcado por este consentimiento, se ha consi-

derado necesario un consentimiento adicional".<sup>47</sup>

Puesto que a la aprobación por la Asamblea de las resoluciones del 2 de febrero de 1957 siguió la aceptación por Egipto de la presencia de la FENU en la faja de Gaza y en la zona de Sharm el Sheik, puede deducirse que dicho consentimiento adicional ha sido prestado, a lo menos tácitamente. <sup>48</sup>

Otro grupo de países adoptó el punto de vista de que las medidas propuestas en el informe del Secretario General se encontraban ya autorizadas por las disposiciones que gobiernan la actuación de la FENU. El delegado de Estados Unidos, el 2 de febrero, afirmó al proponer la aprobación de los dos proyectos de resolución: "Al retirarse las tropas de Israel, la Fuerza de Emergencia de las Naciones Unidas deben entrar en las zonas evacuadas por las tropas israelíes a fin de asegurar el cumplimiento de la resolución 997(ES-I), de fecha 2 de noviembre de 1956 de la Asamblea General. Así es como se ha procedido siempre en los casos anteriores de evacuación de tropas. Con ello se obtuvieron buenos re-

---

<sup>47</sup> AG(XI), Plen., 649<sup>a</sup> ses., 1 febrero 1957.

<sup>48</sup> Sobre el problema del consentimiento, v. supra capítulo II, apartado c).

sultados entonces, y debería suceder lo mismo ahora. Por consiguiente, lo que sugerimos hoy no es nada nuevo: es la continuación de un procedimiento que ha resultado muy satisfactorio". 49

Y el representante de Australia, Sir Percy Spender, comentando la cuestión del consentimiento de Egipto, afirmó: "Basta tener en cuenta las funciones actuales de la Fuerza de Emergencia de las Naciones Unidas, la cual puede eficazmente... actuar a manera de valla entre los dos países una vez que las fuerzas de Israel se hayan retirado, y evitar así la repetición de las incursiones contra Israel desde la faja de Gaza. Para tal fin, contamos ya con facultades suficientes, independientemente del planteamiento que se dé al problema. Tenemos toda la autoridad necesaria para preservar la paz durante un período transitorio y para crear así un ambiente favorable a las soluciones de las cuestiones más fundamentales entre ambos países". 50

La aprobación por la Asamblea de la resolución de 2 de febrero dejó en claro la cuestión. Según la interpretación del delegado de Noruega, Hans Engen,

---

49

AG(XI), Plen., 650ª ses., 2 febrero 1957.

50

AG(XI), Plen., 649ª ses., 1 febrero 1957.

muy identificado con los puntos de vista del Secretario General: "Después de la cesación del fuego y del retiro de las fuerzas invasoras, (las) funciones (de la FENU) consistirán en vigilar el cumplimiento de la cesación del fuego en representación de las Naciones Unidas, y a este fin, ayudar a hacer que se respete el único instrumento jurídico, militar y político que regula las relaciones entre las partes: el Acuerdo de Armisticio de 1949... Está concretamente dentro de las atribuciones de la Fuerza de Emergencia de las Naciones Unidas evitar que se viole la orden de cesación del fuego de 1956, y ni que decir tiene que también debe evitar que se viole la cesación del fuego de 1948, puesto que ambos, en la práctica, son requisitos idénticos para el cumplimiento de su tarea". Según esta interpretación, se requeriría la presencia de la Fuerza a todo lo largo de la línea de demarcación del armisticio y en la zona de Sharm el Sheik, entendiéndose que tal despliegue era una de las medidas propuestas por el Secretario General y aceptadas por la Asamblea al aprobar las resoluciones del

2 de febrero. 5I

A pesar de esta labor de esclarecimiento, el propósito perseguido por dichas resoluciones parecería imposible de alcanzar debido a la insistencia de Israel en obtener una respuesta satisfactoria por parte de Egipto sobre el ejercicio de derechos de beligerancia, así como la garantía de la Asamblea al libre paso israelí por el golfo de Aqaba y el estrecho de Tirán. El Secretario General mantuvo conversaciones con ambos Gobiernos y el 11 de febrero informaba a la Asamblea General de lo que era en el fondo el fracaso de los esfuerzos para obtener la retirada israelí. "En la situación a que hacen frente las Naciones Unidas", añadía, "es probable que la Asamblea General quiera indicar como cuestión de prioridad, en qué forma desea que el Secretario General continúe sus gestiones para dar cumplimiento a las decisiones pertinentes de la Asamblea General". 52

---

5I

AG(XI), Plen., 652ª ses., 2 febrero 1957. La importancia de la tarea encomendada al Secretario General fué puesta de relieve por el representante del Canadá, en la misma sesión. De interés son también sus observaciones sobre el efecto de las resoluciones de 2 de febrero en las funciones de la FENU, y sobre la necesidad de ulteriores acuerdos con las partes interesadas.

52

A/3527.

En este punto, la Asamblea General parecía haber llegado al límite de sus esfuerzos en el tratamiento de los problemas creados por la intervención militar en Egipto. En las esferas oficiales y en la opinión pública de los Estados Unidos y de otros países occidentales ganaba terreno la idea de dar a Israel cierta satisfacción en su demanda de garantías, aunque subrayando a la vez la importancia de una retirada inmediata del suelo de Egipto. Así, según memorándum entregado al embajador de Israel el 11 de Febrero, el gobierno de los Estados Unidos estaba dispuesta a "usar su influencia con objeto de que, después de la retirada de Israel, se pongan en práctica las otras medidas dispuestas por la Asamblea General".<sup>53</sup> La posición de los Estados Unidos fué explicada con más detalle en un mensaje televisado del Presidente al pueblo americano el 20 de febrero, en el que afirmó que la única vía abierta a las Naciones Unidas era el presionar sobre Israel para que diera cumplimiento a las resoluciones de retirada.<sup>54</sup>

---

<sup>53</sup>

"U.S. participation in the U.N.", Report by the President to the Congress for the year 1956, Department of State Publication 6577, Washington, December 1957, pág., 65 (Traducción del autor)

<sup>54</sup>

The New York Times, 21 febrero 1957.



A la vez, cinco Estados miembros del grupo afroasiático (Afganistán, Indonesia, Irak, Líbano, Pakistán y Sudán) presentaron el 22 de febrero un proyecto de resolución condenando a Israel por su falta de cumplimiento de las resoluciones que pedían su retirada, y solicitando que todos los Estados negaran todo tipo de ayuda militar, económica o financiera a Israel <sup>55</sup>. Siguió un debate en el que se ofrecieron nuevas interpretaciones de las funciones de la FENU. El 26 de febrero, el señor Pearson, en nombre del Canadá, presentó una serie de propuestas cuyo alcance sobrepasaba lo realizado hasta la fecha por la Asamblea. Con relación al golfo de Aqaba y a los estrechos de Tirán solicitó que la Asamblea afirmara el derecho al libre paso sin interferencia y sin ejercicio de derechos de beligerancia. La FENU debería seguir a las tropas de Israel en retirada con objeto de ayudar a mantener condiciones pacíficas en la zona, impidiendo que surgiesen nuevos conflictos. Esto, afirmó, estaba de acuerdo con los objetivos asignados a la FENU por la Asamblea

---

55

A/3557. Este proyecto de resolución no fué sometido a votación.

General. En la faja de Gaza, el despliegue de la FENU a lo largo de la línea de demarcación de armisticio serviría no sólo de elemento de interposición entre las fuerzas armadas de Egipto e Israel, sino de barrera contra incursiones, ataques y represalias de uno y otro lado. Además, durante un período de transición se deberían conceder ciertas funciones en la zona de Gaza a la FENU y a otros organismos apropiados de las Naciones Unidas; estas funciones garantizarían la protección de vidas y haciendas, buena administración, asistencia a los refugiados de Palestina y el desarrollo económico de la faja de Gaza y de sus habitantes. El Secretario General nombraría un Comisario de las Naciones Unidas para Gaza, dotado de autoridad sobre todas las actividades de las Naciones Unidas en la zona, incluyendo la FENU. <sup>56</sup>

Las propuestas Pearson encontraron decidida oposición por parte de los países árabes y sus simpatizantes. <sup>57</sup> El delegado indio, Krishna Menon,

---

<sup>56</sup>

AG(XI), Plen., 660<sup>a</sup> ses., 26 febrero 1957.

<sup>57</sup>

V. declaraciones de los representantes de India, Irak,<sup>a</sup> Jordania y Siria, AG(XI), Plen., 662<sup>a</sup> a 664<sup>a</sup> ses.

afirmó a este respecto: "En ningún momento podría ser la Fuerza de Emergencia un ejército de ocupación, y jamás podría reemplazar al invasor... Así, respecto a la faja de Gaza, nuestra posición es que el invasor debe retirarse totalmente de la región, a fin de que se restablezca la situación existente antes de la guerra. En esa zona, las funciones de la Fuerza de Emergencia de las Naciones Unidas serían exactamente las mismas que en todas las demás partes de la región. Si ha de haber adiciones a esas funciones, se debe hacer mediante acuerdos concertados entre Egipto y el Secretario General actuando en nombre de las Naciones Unidas; tal es la base general de las funciones de la Fuerza". 58

Igualmente a favor de un concepto restrictivo de las funciones de la FENU se manifestaron países como Indonesia y Yugoslavia, cuyas opiniones tenían la importancia derivada de su participación con contingentes militares en la Fuerza. 59

Cuando Israel anunció su retirada definitiva el 1 de marzo de 1957, estaba claro que las

58

AG(XI), Plen., 665ª ses., 1 marzo 1957.

59

V. declaraciones de sus representantes en AG(XI), Plen., 664ª y 668ª ses.

funciones de la FENU corresponderían a las medidas propuestas por el Secretario General en su informe de 24 de enero aprobado por la Asamblea General el 2 de febrero <sup>60</sup>. También era evidente que Israel no estaba dispuesta a consentir el estacionamiento de la Fuerza de su lado de la línea de demarcación del armisticio <sup>61</sup>. Con respecto a la faja de Gaza, el factor determinante sería el Acuerdo de Armisticio, sin que se pudiera establecer una administración de las Naciones Unidas sin el consentimiento de Egipto, aunque quedó admitido que se podrían negociar acuerdos prácticos de colaboración entre las Naciones Unidas y las autoridades egipcias, preservando el control del territorio por Egipto <sup>62</sup>. De hecho, Egipto designó un gobernador administrativo de la Faja, el general Abdel Latif, el 12 de marzo.

---

60

A/3512 y resolución 1125(XI).

61

V. Carta de 6 de febrero de 1957 del Secretario General al Representante Permanente de Israel, A/3527, anejo III, y Memorandum sobre aspectos importantes de las conversaciones celebradas el 25 de febrero de 1957 entre el Representante de Israel y el Secretario General, A/3563, anejo, apartado III.

62

V. declaración del Secretario General ante la Asamblea General, AG(XI), Plen., 659ª ses., 22 febrero 1957, y Memorandum especial, A/3563, Anejo.

A la vez, el Secretario General había reiterado formalmente que era función de la FENU la prevención de posibles actos de beligerancia, "en la inteligencia que la Fuerza nunca deberá ser utilizada de modo que tienda a forzar la solución de ninguna cuestión política o jurídica en litigio". Esta sería también su función en la zona de Sharm el Sheik, aunque la solicitud de Israel de que se añadiera una unidad naval a la FENU para asegurar el paso libre por el golfo de Aqaba y el estrecho de Tirán se consideró por el Secretario General "que excedería de la prevención de actos de beligerancia en la forma prevista en las resoluciones fundamentales de la Asamblea General". Igualmente, con relación a la duración del despliegue de la Fuerza, el Secretario General sugirió que "un procedimiento indicado sería que el Secretario General informase al Comité Consultivo sobre la Fuerza de Emergencia de las Naciones Unidas, el cual decidiría si debe señalarse la cuestión a la atención de la Asamblea". <sup>63</sup>

---

La decisión israelí de retirarse que confirmada por su Ministro de Asuntos Exteriores en la Asamblea General el día 4 de marzo. La entrada de la FENU en la Faja de Gaza tuvo lugar el día 6 y en la zona de Sharm el Sheik el día 8, quedando la operación terminada el 12 de marzo. Desde esa fecha hasta el momento actual, la Fuerza, interpuesta entre las fuerzas armadas de Egipto e Israel, se ha concentrado en su función básica de mantener condiciones pacíficas en la región, por medio de su despliegue y vigilancia en la zona de Gaza, a lo largo de la frontera internacional en la península de Sinaí y en la región de Sharm el Sheik.

Específicamente la Fuerza ha tenido las siguientes actividades: 64

a) Al retirarse las tropas de Israel y en ausencia de una administración local organizada, las tropas de la Fuerza tomaron posiciones en todos los centros de población y campamentos de la zona de Gaza; con la ayuda de funcionarios del Organismo de Obras públicas y Socorro para los Refugiados de Palestina en el Cercano Oriente, se hizo cargo temporalmente

---

de ciertos servicios indispensables en la Faja, inclusive las funciones de seguridad interna, hasta su reemplazo por las autoridades egipcias.

b) Se hizo cargo temporalmente del control de prisiones, custodió instalaciones básicas y servicios públicos, colaboró en la búsqueda de los deportados, despejó campos de minas, custodió el Monasterio de Santa Catalina en el Sinaí, etc.

c) Continúa impidiendo las infiltraciones y el cruce de la línea de demarcación en la zona de Gaza y a lo largo de la frontera.

d) Con relación al personal y a los asuntos de la Fuerza, continúa atendiendo al servicio de puestos de fiscalización mixtos de Egipto y de la Fuerza para la entrada y salida en la Faja de Gaza desde Egipto.

El Secretario General, en sus informes periódicos, ha podido señalar hasta la fecha la disminución del número de incidentes, desde un total de ciento ochenta y cuatro ocurridos en los seis meses y medio que van desde marzo a septiembre de 1957, hasta una cifra de noventa y cinco correspondientes al período septiembre 1957 a julio 1958. Igualmente ha señalado la necesidad de

encontrar soluciones a ciertas cuestiones sin resolver, que disminuyen la eficacia de la FENU, tales como su despliegue del lado de Israel y su autoridad para hacer fuego durante la noche en caso de infiltraciones (lo que desborda el caso de legítima defensa). 65

---

65

V. Informes del Secretario General de 9 de octubre de 1957, A/3694, y 27 de agosto de 1958, A/3899. También la declaración del General Burns ante el Comité Político Especial, AG(XIII), Com. Pol. Esp., 99ª ses., 6 noviembre 1958, y el Estudio resumido sobre la experiencia adquirida con la creación y funcionamiento de la Fuerza, 9 octubre 1958, A/3943, capítulo III



## CAPITULO IV

ESTATUTO JURIDICO DE LA FUERZA  
DE EMERGENCIA DE LAS NACIONES UNIDAS

a) Naturaleza internacional, organización y composición

La FENU es un órgano subsidiario de las Naciones Unidas, correspondiendo la autoridad suprema sobre la misma a la Asamblea General, que la estableció, determinó sus funciones y nombró su Comandante, directamente responsable ante las Naciones Unidas y "completamente independiente de la política de cualquier nación".<sup>I</sup> Según la definición dada por su Estatuto, "la Fuerza de Emergencia de las Naciones Unidas es un órgano subsidiario de las Naciones Unidas, integrado por el Mando de las Naciones Unidas, establecido en virtud de la resolución 1000 (IS-I) aprobada por la Asamblea General el 5 de noviembre de 1956, más todo

---

I

Informe segundo y definitivo del Secretario General, 6 de noviembre de 1956, A/3302.

el personal militar colocado bajo el Mando de las Naciones Unidas por Estados Miembros. Los miembros de la Fuerza, aunque permanecerán al servicio de sus respectivos países, serán, durante el período en que estén adscritos a la Fuerza, personal internacional colocado bajo la autoridad de las Naciones Unidas y subordinado a las instrucciones dictadas por el Comandante a través de la jerarquía del Mando. Las funciones de la Fuerza son exclusivamente de orden internacional y los miembros de la misma desempeñarán esas funciones y regularán su conducta teniendo únicamente en cuenta los intereses de las Naciones Unidas". <sup>2</sup>

El Secretario General ha recibido autoridad muy amplia para la organización y dirección de las actividades de la Fuerza. Sobre él recayó el peso de las negociaciones sobre la participación de ciertos Estados en la Fuerza, determinando cuáles ofrecimientos de tropas deberían ser aceptados y fijando, por tanto, el carácter que había de tener. Los principios básicos que inspiran las funciones

de la Fuerza, su papel en el conflicto y la manera de financiarla, así como la relación de la misma con las Naciones Unidas, fueron resultado de la iniciativa del Secretario General. Igualmente concluyó, en nombre de las Naciones Unidas, el acuerdo con el gobierno de Egipto relativo a la situación jurídica de la FENU en su territorio. <sup>3</sup>

Además, el Secretario General recibió la autorización de la Asamblea General <sup>4</sup> para dictar "todas las reglamentaciones e instrucciones que puedan ser indispensables para el funcionamiento eficaz de la Fuerza, previa consulta con el Comité (Consultivo)", y para adoptar "todas las medidas administrativas y ejecutivas que sean necesarias". El 20 de febrero de 1957, previa consulta con el Comité Consultivo, el Secretario General publicó el "Estatuto de la Fuerza de Emergencia de las Naciones Unidas" <sup>5</sup>, en vigor a partir del 1 de marzo siguiente. Dicho Estatuto, en su mayor parte, está destinado a mantener en

---

<sup>3</sup>

V. infra, apartado b) de este capítulo.

<sup>4</sup>

Resolución 1001 (ES-I)

<sup>5</sup>

ST/SGB/UNEF/I. En adelante se citará como "el Estatuto"

vigor las órdenes, instrucciones y prácticas que se han seguido con respecto a la Fuerza desde su creación <sup>6</sup>. El Secretario General puede así mismo dictar las instrucciones complementarias que sean precisas con relación a cuestiones que no hayan sido delegadas en el Comandante de la FENU. <sup>7</sup>

El Estatuto confiere al Secretario General competencia sobre todas las cuestiones administrativas, ejecutivas y financieras relacionadas con la Fuerza, y pone a su cargo el negociar y concretar acuerdos con los Gobiernos en relación con la Fuerza. <sup>8</sup> Igualmente puede adoptar disposiciones para el ajuste de las reclamaciones que surjan con respecto a la Fuerza <sup>9</sup>. Las instrucciones procedentes de los órganos principales de las Naciones Unidas son cursadas

---

<sup>6</sup> Compárese el Estatuto con las disposiciones provisionales contenidas en el Informe del Secretario General, 21 de noviembre de 1956, A/3383.

<sup>7</sup> Artículo 3 del Estatuto.

<sup>8</sup> Uno de los Subsecretarios sin departamento de las Naciones Unidas, el Sr. Ralph Bunche, que fué mediador de las Naciones Unidas para Palestina, quedó encargado desde el principio de coordinar las actividades sobre la FENU dentro de la Secretaría, así como de realizar ciertas gestiones con los Gobiernos, actuando como adjunto del Secretario General en esta cuestión.

<sup>9</sup> Artículo 15 del Estatuto. En el apartado b) de este capítulo se estudian las adoptadas con respecto a Egipto.

por el Secretario General a través del Comandante.<sup>10</sup>

Como órgano consultivo del Secretario General la Asamblea estableció un Comité compuesto de un representante de cada uno de los siguientes países: Brasil, Canadá, Ceilán, Colombia, India, Noruega y Pakistán, bajo la presidencia del Secretario General <sup>II</sup>. Además de las cuestiones que el Secretario General le someta, este Comité estudia aquellos planes relativos a la Fuerza y su funcionamiento que no hayan sido tratados por la Asamblea General

10

Artículo 12 del Estatuto.

II

El Sr. Hammarskjöld se ha referido a este Comité, y a uno paralelo existente en el campo de la energía atómica, como ejemplos de la adaptación de métodos de la diplomacia tradicional al marco multilateral de la organización internacional, camino que considera muy apropiado en el estado actual de las relaciones internacionales. En particular, el Secretario General parece dar a este órgano valor como experimento de un sistema (asimilable al de "Gabinete") que asegurara contacto permanente entre él y la Asamblea General. V. discursos de Dag Hammarskjöld en la Universidad de Atenas (Ohio, EE.UU.), el 5 de febrero de 1958, y ante un grupo de miembros de las dos Cámaras del Parlamento inglés (U.N. Press releases, SG/656 y SG/668), así como su Introducción a la memoria anual sobre la labor de la Organización, AG(XII), Suplemento N° I A.

y que no sean de la responsabilidad directa del Comandante, y asiste al Secretario General en el desempeño de sus funciones relativas a la FENU. Además, el Comité Consultivo puede pedir, de acuerdo con el procedimiento establecido, la convocatoria de la Asamblea General, y presentar informe a ésta cada vez que se plantee un asunto que, a su juicio, sea de urgencia e importancia tales que requieran la consideración de la propia Asamblea. Durante la etapa de planificación inicial, un grupo de representantes militares de los países que proporcionan tropas a la FENU prestó su asesoramiento en materia de organización militar, transporte, logística, etc. etc., contribuyendo también a acelerar el envío de contingentes por parte de los respectivos gobiernos. I2

La FENU propiamente dicha está compuesta por dos elementos distintos: el Mando de las Naciones Unidas I3 y los contingentes militares colocados

---

I2

V. Estudio resumido sobre la experiencia adquirida con la creación y funcionamiento de la Fuerza. A/3943. par. 31.

I3

Establecido por la resolución 1000 (ES-I).

bajo este Mando por ciertos Estados Miembros. El Jefe del Mando o Comandante es el general E.L.M. Burns, de Canadá. El Mando está formado por oficiales, reclutados por el Comandante de acuerdo con el Secretario General, del Cuerpo de Observadores del Organismo de las Naciones Unidas para la Vigilancia de la Tregua y también directamente de los ejércitos de los Estados Miembros, con la condición de que en ambos casos, los oficiales en cuestión pertenezcan a países que no sean miembros permanentes del Consejo de Seguridad. Los oficiales del Mando forman el Estado Mayor Militar, bajo un Jefe de Estado Mayor, quien actúa además como sustituto del Comandante en las ausencias de éste.

El Comandante o Jefe del Mando es nombrado por la Asamblea General, y su posición es en parte independiente y en parte subordinada al Secretario General <sup>I4</sup>. Para el reclutamiento y la organización de la Fuerza debe actuar en consulta con el Secretario General. No obstante, la resolución 1001 (ES-I)

---

I4

Sin embargo, la colaboración de ambos funcionarios es tan estrecha que en el Estudio resumido antes citado, pár 76, se dice: "En la práctica, desde que se instituyó la Fuerza, el Comandante ha actuado, dentro de los límites de sus atribuciones, en calidad de agente principal del Secretario General en la zona de operaciones".

habla de cuestiones que son "de la responsabilidad directa del Jefe de Mando" y que como tales están excluidas de la necesidad de referencia al Comité Consultivo. Esta zona de responsabilidad directa del Comandante se define en el Estatuto de la siguiente manera: "El Comandante tendrá sobre la Fuerza la plena autoridad del Mando. El Comandante tendrá la responsabilidad de las operaciones destinadas al cumplimiento de todas las funciones asignadas a la Fuerza por las Naciones Unidas, y del despliegue y misión de las tropas puestas a disposición de la Fuerza". I5

El Comandante tiene igualmente "bajo su autoridad directa las operaciones de la Fuerza y la adopción de medidas para el suministro de facilidades, suministros y servicios auxiliares". En el ejercicio de esta autoridad, sin embargo, debe actuar en consulta con el Secretario General y de conformidad con el Estatuto I6. Asimismo designa la jerarquía de mandos de la Fuerza I7 y tiene la responsabilidad

---

I5      Artículo II.

I6      Artículo I6.

I7      Artículo I2.



general de asegurar el buen comportamiento de sus miembros <sup>18</sup>. Puede dictar Ordenes del Mando, compatibles con las resoluciones de la Asamblea General, con el Estatuto y con las instrucciones complementarias del Secretario General, bien para la aplicación o aclaración del Estatuto o en el cumplimiento de sus deberes como Comandante. Estas Ordenes están sujetas a revisión por el Secretario General. <sup>19</sup>

Las tropas que forman la FENU han sido proporcionadas por Estados Miembros de las Naciones Unidas <sup>20</sup>. Además del acuerdo de principio de que tales Estados no deberían ser miembros permanentes del Consejo de Seguridad, se aceptó el punto de vista del Secretario General de que la Fuerza debería tener una "composición equilibrada" <sup>21</sup>. Este concepto encerró diversos significados: la necesidad técnica de que existieran fuerzas apropiadas para misiones de inspección y vigilancia a la vez que unidades de apoyo, la conveniencia de una amplia representación geográfica, así como el evitar la

---

<sup>18</sup>

Artículo 13.

<sup>19</sup>

Artículo 4.

<sup>20</sup>

Para el estudio de la cuestión del consentimiento, v. supra, capítulo II, apartado c)

<sup>21</sup>

Informe segundo y definitivo, 6 de noviembre de 1956, A/3302.

participación de países claramente vinculados a una de las partes, y por último, la inevitabilidad de tomar en consideración los deseos de Egipto, en cuanto que el consentimiento de este país iba a ser preciso para la actuación de la Fuerza dentro de su territorio <sup>22</sup>. Finalmente, se aceptaron los ofrecimientos de diez países: Brasil, Canadá, Colombia, Dinamarca, Finlandia, India, Indonesia, Noruega, Suecia y Yugoslavia. Con las excepciones de Indonesia, que retiró sus tropas el 12 de septiembre de 1957, y de Finlandia, que lo hizo el 5 de diciembre del 1957, la composición de la FENU ha permanecido la misma desde su creación. Igualmente se adoptó el principio de utilizar unidades completas, del tipo de batallón, "a fin de no incurrir en la pérdida de tiempo y de eficacia inevitable cuando se establecen unidades nuevas mediante la unión de pequeños grupos de nacionalidades diferentes" <sup>23</sup>.

Cada uno de los contingentes nacionales componentes de la Fuerza mantiene su identidad y

---

22

V. Goodrich y Rosner, artículo cit., 9 International Organization, 1957, pag. 424.

23

Informe segundo y definitivo, 6 noviembre 1956, A/3302, pár. 14.

características de organización, bajo el mando de su propio jefe, quien es directamente responsable ante el Comandante de la FENU. La cadena de mando se establece directamente entre el Comandante de la Fuerza y los oficiales que están al frente de cada contingente nacional <sup>24</sup>. Los cambios de Comandante en los contingentes nacionales se efectúan previa consulta entre el Comandante de la Fuerza y los Gobiernos participantes. El Comandante tiene plena autoridad con respecto al destino de todos los miembros del Mando de las Naciones Unidas, y, a través de la jerarquía de mandos, de todos los miembros de la Fuerza. Bajo la responsabilidad general del Comandante, corresponde a los jefes de cada contingente el asegurar la disciplina dentro de los mismos. <sup>25</sup>

La FENU tiene bases en Gaza (Cuartel General) y Rafah, una estación aérea en El Arish y un reducido destacamento en Port-Said que se ocupa de los

---

24

Informe del Secretario General, 9 octubre 1957, A/3694.

25

Artículos 12 y 13 del Estatuto. El consentimiento de los Gobiernos participantes a estas disposiciones queda de manifiesto en su aceptación de la Carta del Secretario General de 21 de junio de 1957, A/3943, Anexo I, pag.3.

envíos de material y provisiones. Hasta enero de 1958 mantuvo un centro en Nápoles, encargado del transporte aéreo, y en la actualidad tiene oficinas de enlace en El Cairo, Pisa y Beirut. Su zona de actuación es la línea de demarcación del armisticio (60 kilómetros), la frontera internacional entre Egipto e Israel (213 kilómetros) y la zona de Sharm el Sheik. 26

Los efectivos numéricos totales de la FENU han oscilado entre 6.000 y 5.400 hombres. El 15 de septiembre de 1957 su distribución por contingentes nacionales era la siguiente :

Brasil	545
Canadá	1.172
Colombia	522
Dinamarca	424
Finlandia	255
India	957
Indonesia	582
Noruega	498
Suecia	349
Yugoslavia	673
<hr/>	
Total	5.977 27

El 15 de agosto de 1958 la composición de la

---

26

Informe del Secretario General, 9 octubre 1957, A/3694.

27

Idem.

Fuerza era como sigue:

Brasil	635
Canadá	975
Colombia	492
Dinamarca	459
India	1.167
Noruega	538
Suecia	505
Yugoslavia	674
<hr/>	
Total	5.445 28

Las alteraciones reflejan, a más de la retirada de los contingentes indonesio y finlandés, la consecuencia del sistema seguido de rotación periódica de las tropas, que son relevadas anualmente o cada seis meses, según los países. La cifra actual se considera la mínima indispensable para el efectivo servicio de la Fuerza y en este sentido lo mismo el Secretario General que el Comandante de la Fuerza se han pronunciado ante la Asamblea General. 29

Ciertos países destinan para servicio en la FENU a unidades de su ejército regular; otros, contingentes, como el sueco y el danés, se nutren de voluntarios. Las unidades danesa y noruega por acuerdo mutuo, forman un sólo contingente, mandado alternativamente por un oficial de cada una de estas nacionalidades.

---

28

Informe del Secretario General, 27 agosto 1958, A/3899.

29

V. declaración del General Burns ante la Comisión Política Especial, AG(XIII), Com. Política Especial, 99ª ses., 6 noviembre 1958.

b) Situación jurídica de la Fuerza de Emergencia de las Naciones Unidas en Egipto.

El fundamento de la situación jurídica internacional de la FENU se halla en el artículo 105 de la Carta de las Naciones Unidas, según el cual la Organización goza, en el territorio de cada uno de sus miembros, de los privilegios e inmunidades necesarios para la realización de sus propósitos. La FENU, como órgano subsidiario de las Naciones Unidas establecido de acuerdo con el artículo 22 de la Carta, queda comprendida en las disposiciones del artículo 105. Además, Egipto es parte en el Convenio sobre privilegios e inmunidades de las Naciones Unidas de 13 de febrero de 1946, <sup>30</sup> el que rige por tanto en cuanto sea aplicable.

La situación jurídica de la FENU en Egipto fué definida por acuerdo entre las Naciones Unidas y el Gobierno de dicho país. El Secretario General, autorizado al efecto por la Asamblea General, <sup>31</sup> y tras consideración por el Comité Consultivo,

---

<sup>30</sup>

Egipto accedió al mismo el 17 de septiembre de 1948. En adelante se citará como "el Convenio".

<sup>31</sup>

Resolución 1001 (ES-I).

negoció y firmó un Acuerdo, contenido en el canje de notas entre el Secretario General y el Ministro de Relaciones Exteriores de Egipto efectuado el 8 de febrero de 1957.<sup>32</sup> La Asamblea General aprobó dicho Acuerdo en su resolución 1126 (XI), de 22 de febrero de 1957. El Estatuto de la FENU contiene asimismo disposiciones relativas a su situación jurídica en los Estados en que opere.

La naturaleza jurídica de la FENU imprime rasgos característicos a su estatuto jurídico en Egipto. No se trata de un caso de presencia de tropas extranjeras en el territorio de otro Estado, que se justifica y regula por un abandono más o menos amplio de la soberanía territorial, incorporado a un Tratado bilateral o apoyado en disposiciones de Derecho Internacional común o convencional como son las que rigen el tema de la ocupación. Utilizando conceptos de Derecho Internacional interestatal se ha trazado un estatuto jurídico que responde en rigor a la presencia de elementos de una organización internacional en el territorio de uno de sus

---

32

V. texto en el Informe del Secretario General, 8 de febrero de 1957, A/3526. En adelante se citará como "el Acuerdo".

Miembros.

Estudiaremos la situación jurídica de la FENU en Egipto bajo los siguientes apartados:

1. Privilegios e inmunidades.
2. Cuestiones de jurisdicción.
3. Locales de la Fuerza.
4. Facilidades concedidas a la Fuerza
5. Interpretación del Acuerdo.
6. Duración del Acuerdo.

I. PRIVILEGIOS E INMUNIDADES

a) De la Fuerza.

La FENU goza de la situación jurídica, privilegios e inmunidades que posee la Organización de las Naciones Unidas en conformidad con el Convenio sobre privilegios e inmunidades antes citado. En esencia comprenden:

- (1) Personalidad jurídica;
- (2) Inmunidad de jurisdicción absoluta, que se extiende a todos sus bienes, fondos y haberes, así como a los de los Estados participantes;
- (3) Inviolabilidad de sus locales y archivos;
- (4) Exención de la aplicación de los reglamentos financieros y de moneda extranjera;



(5) Exención de impuestos directos y de derechos de aduana, y derecho sin restricción a la importación o exportación de bienes y artículos con destino a la Fuerza o al consumo de sus miembros;

(6) Inviolabilidad de la correspondencia oficial. <sup>33</sup>

b) Del Comandante.

El Comandante y su familia tienen derecho a los privilegios, inmunidades, exenciones y facilidades concedidas a los enviados diplomáticos por el Derecho Internacional. <sup>34</sup>

c) De los oficiales que forman el Mando de las Naciones Unidas.

Tienen derecho al tratamiento previsto para los expertos en misión de las Naciones Unidas por el Convenio antes citado <sup>35</sup>. Este tratamiento comprende aquellos privilegios e inmunidades necesarios

---

33

Artículo 23 del Acuerdo, que hace referencia a las disposiciones pertinentes del Convenio.

34

Artículo 25 del Acuerdo, que hace referencia a las secciones 19 y 27 del Convenio.

35

Artículo 25 del Acuerdo, que hace referencia al artículo VI del Convenio.

para el ejercicio independiente de sus funciones. En particular comprende;

- (1) Inmunidad personal de arresto o detención;
- (2) Inmunidad absoluta de jurisdicción con relación a actos y manifestaciones escritas u orales en ejecución de su misión;
- (3) Inviolabilidad de correspondencia;
- (4) Las facilidades concedidas a los enviados diplomáticos con relación a la reglamentación de moneda extranjera y a su equipaje personal.

Como "miembros de la Fuerza" gozan también de los privilegios concedidos en el apartado d), que sigue, si no están ya especificados en las disposiciones anteriores.

d) De los miembros de la Fuerza.

Se definen como "toda persona, que sin residir en Egipto, pertenezca a las fuerzas militares de un Estado y esté prestando servicios bajo las órdenes del Comandante de la Fuerza de Emergencia de las Naciones Unidas, ya sea en el Mando de las Naciones Unidas (Estado Mayor) o en un contingente nacional", así como "toda persona civil puesta a las órdenes del Comandante por el Estado que pertenece dicha

persona" <sup>36</sup>. Gozan de inmunidad de toda jurisdicción con respecto a los asuntos relacionados con sus deberes oficiales <sup>37</sup>, lo que se completa con las disposiciones relativas al ejercicio de jurisdicción que se estudian a continuación. Además tienen derecho a:

(1) Exención de los requisitos de pasaporte y visado, y de toda inspección o restricciones al entrar o salir del territorio egipcio, así como de las disposiciones sobre residencia de extranjeros.<sup>38</sup>

(2) Exención de impuestos sobre la paga y emolumentos que reciban de sus Gobiernos o de las Naciones Unidas, así como de todos los demás impuestos directos. <sup>39</sup>

(3) Exención de derechos de aduanas sobre sus efectos personales en la primera instalación.<sup>40</sup>

e) Miembros de la Secretaría de las Naciones Unidas.

Los miembros de la Secretaria de las Naciones

---

36

Artículo I del Acuerdo.

37

Artículo 34, (b), del Estatuto de la FENU y artículo 12 del Acuerdo.

38

Artículo 7 del Acuerdo.

39

Artículo 26 del Acuerdo.

40

Artículo 27 del Acuerdo.

Unidas destacados por el Secretario General para prestar sus servicios con la Fuerza siguen siendo funcionarios de las Naciones Unidas, y disfrutan de los privilegios e inmunidades a que les da derecho el Convenio. <sup>41</sup>

f) Personal contratado localmente.

Sólo disfrutan de inmunidad de jurisdicción con relación a actos o manifestaciones orales o escritas llevadas a cabo en el ejercicio de sus funciones oficiales. <sup>42</sup>

Como contrapartida de estos privilegios e inmunidades se establece en el Acuerdo <sup>43</sup> la obligación de los miembros de la Fuerza y funcionarios de las Naciones Unidas de respetar las leyes y reglamentos de Egipto, y de abstenerse de toda actividad política en Egipto y de todo acto incompatible con el carácter internacional de sus funciones o contrario al espíritu del Acuerdo.

---

<sup>41</sup>

Artículo 24 del Acuerdo, que hace referencia a los artículos V y VII del Convenio.

<sup>42</sup>

Artículo 24 del Acuerdo, que hace referencia a la sección I8 (a) del Convenio.

<sup>43</sup>

Artículo 6.

## II CUESTIONES DE JURISDICCION.

Las disposiciones que regulan el ejercicio de la jurisdicción tanto civil como criminal sobre los miembros de la FENU se basan en las funciones especiales que debe cumplir la Fuerza y en los intereses de las Naciones Unidas, y no en provecho personal de los miembros de la Fuerza <sup>44</sup>. Este principio general, formulado expresamente en el Acuerdo, debe tenerse en cuenta al interpretar las disposiciones del mismo.

### a) Jurisdicción criminal.

Los miembros de la Fuerza están sometidos exclusivamente a la jurisdicción de sus respectivos Estados por cualquier delito que puedan cometer en Egipto <sup>45</sup>. El Estatuto de la Fuerza añade expresamente que no estarán sujetos a la jurisdicción penal de los tribunales del Estado huésped. <sup>46</sup>

44

Artículo IO del Acuerdo.

45

Artículo II del Acuerdo.

46

Artículo 34 (a) del Estatuto. Es solución que se estima indispensable para el funcionamiento de la FENU, y que no es uniformemente seguida en todos los casos de presencia de fuerzas militares de un Estado sobre el territorio de otro; v. para este extremo Maurice Flory, "Les bases militaires à l'étranger", I Annuaire Français de Droit International, 1955, pags. 3-30. - Además, con objeto

b) Jurisdicción Civil.

Los miembros de la Fuerza no estarán sujetos a la jurisdicción civil de los tribunales egipcios, ni a ningún otro procedimiento legal, respecto a asuntos que se refieran a sus funciones oficiales, lo que se probará por certificación del Comandante.<sup>47</sup> En las restantes causas civiles se concede a los miembros de la Fuerza una posición especial por lo que hace a su comparecencia ante los tribunales egipcios, prohibición de embargo de aquellos bienes necesarios para el cumplimiento de las funciones oficiales de su dueño, y garantía de su libertad personal en todo caso.<sup>48</sup>

---

46 (cont.)

de evitar la creación de un vacío jurisdiccional, si la denegación de la jurisdicción al Estado soberano del territorio no va seguida de su ejercicio por los Estados a que pertenecen las fuerzas, éstos últimos asumen el compromiso de ejercitar la jurisdicción correspondiente por los delitos o faltas cometidas en Egipto por los miembros de la Fuerza pertenecientes a sus propias fuerzas militares. V. Carta del Secretario General de 21 de junio de 1957, A/3943, Anexo I. Ello plantea ulteriores problemas de aplicación de sistemas jurídicos distintos en un mismo ámbito territorial.

47

Artículos 12 (a) y 13 del Acuerdo y 34 (b) del Estatuto.

48

Artículo 12 (b) del Acuerdo.

c) Ajuste de litigios o reclamaciones de derecho privado.

Para su resolución, el Acuerdo crea una Comisión de Reclamaciones integrada por un miembro designado por el Secretario General, un miembro designado por el Gobierno de Egipto, y un Presidente designado conjuntamente por ambos, o, en caso de desacuerdo, por el Presidente del Tribunal Internacional de Justicia. La comisión de Reclamaciones tendrá competencia para decidir las presentadas por :

(1) Un ciudadano egipcio por daños resultantes de un acto o de una omisión de un miembro de la Fuerza durante el desempeño de sus funciones oficiales;

(2) El Gobierno de Egipto contra un miembro de la Fuerza;

(3) La Fuerza contra el Gobierno de Egipto o viceversa;

(4) El demandante en un litigio civil que no se refiera a asuntos relacionados con las funciones oficiales de un miembro de la Fuerza, a elección de dicho demandante y como alternativa a su recurso

ordinario ante los tribunales egipcios. 49

Los litigios relativos a condiciones de empleo y de servicio del personal contratado en el país serán resueltos de acuerdo con el procedimiento administrativo que establezca el Comandante. 50

Los litigios o reclamaciones de derecho privado en los que las Naciones Unidas sean parte y no estén cubiertos por ninguna de las disposiciones anteriores, serán resueltos en forma adecuada de acuerdo con disposiciones a tomar por las Naciones Unidas. 51

### III. LOCALES DE LA FUERZA.

El gobierno de Egipto se compromete a proporcionar las zonas necesarias para la instalación del Cuartel General de la FENU, campamentos y otros locales, los cuales siguen siendo territorio egipcio. No obstante, dichos locales e instalaciones son inviolables y están sujetos al exclusivo control y

---

49

Artículo 38 (b) y 12 (c) del Acuerdo.

50

Artículo 38 (c) del Acuerdo.

51

Artículo 38 (a) del Acuerdo.



autoridad del Comandante <sup>52</sup>. La FENU posee el derecho de ostentar en territorio egipcio la bandera de las Naciones Unidas en sus locales y vehículos, en la forma determinada por el Comandante.<sup>53</sup>

#### IV. FACILIDADES CONCEDIDAS A LA FUERZA

Además de las facilidades de comunicación previstas por el Convenio sobre privilegios e inmunidades de las Naciones Unidas, la FENU goza del derecho sin restricción de instalar emisoras y de comunicar sin trabas por radio, teléfono, telégrafo u otros medios <sup>54</sup>, y de organizar la preparación y el transporte de su correspondencia oficial y privada <sup>55</sup>. La FENU disfruta de libertad de movimientos <sup>56</sup>, del derecho a usar carreteras, puentes, canales, puertos y aerodromos, exento de cargas, <sup>57</sup> y del derecho al uso de los servicios públicos de

---

52

Artículo 19 del Acuerdo.

53

Artículo 20 del Acuerdo.

54

Artículos 29 y 30 del Acuerdo.

55

Artículo 31 del Acuerdo.

56

Artículo 32 del Acuerdo.

57

Artículo 33 del Acuerdo.

agua, electricidad, etc. <sup>58</sup> Igualmente podrá solicitar del gobierno de Egipto las cantidades que precise en moneda egipcia, contra entrega de dólares, francos suizos, u otra moneda mutuamente aceptable, al tipo de cambio más favorable entre los oficialmente reconocidos por el Gobierno egipcio. <sup>59</sup>

#### V. INTERPRETACION DEL ACUERDO.

Las diferencias que surjan entre las Naciones Unidas y el gobierno de Egipto a propósito de la interpretación del Acuerdo se resolverán de la siguiente forma:

- a) Las que entrañen una cuestión de principio que afecte al Convenio sobre privilegios e inmunidades de las Naciones Unidas, de acuerdo con lo dispuesto en el mismo, por medio de una opinión consultiva del Tribunal Internacional de Justicia, que será aceptada por las partes como definitiva. <sup>60</sup>
- b) En todos los otros casos, si el litigio

58

Artículo 34 del Acuerdo.

59

Artículo 35 del Acuerdo.

60

Artículo 39 del Acuerdo, que hace referencia a la sección 30 del Convenio.

I6I.

no se resuelve por negociación o de otra forma convenida, será sometido, para que emita fallo definitivo, a un tribunal compuesto de tres árbitros, uno nombrado por el Secretario General de las Naciones Unidas, uno por el gobierno de Egipto, y un tercero elegido conjuntamente por ambos o, en caso de desacuerdo, por el Presidente del Tribunal Internacional de Justicia. <sup>61</sup>

#### VI. DURACION DEL ACUERDO.

El Acuerdo se considera en vigor a partir de la fecha de la llegada del primer elemento de la FENU a Egipto <sup>62</sup>, y hasta la retirada de la misma. La fecha efectiva de la partida de la FENU será definida por el Secretario General y el Gobierno de Egipto. <sup>63</sup>

---

61

Artículo 40 del Acuerdo.

62

Es decir, el 15 de noviembre de 1956.

63

Artículo 44 del Acuerdo.

## CAPITULO V

PROBLEMAS DE FINANCIAMIENTO

Los problemas planteados a propósito del financiamiento de la Fuerza de Emergencia de las Naciones Unidas arrojan mucha luz sobre las condiciones reales en que se desenvuelve la acción de la organización internacional en el mundo actual. Los precedentes que hubiesen podido orientar a los Estados Miembros y al Secretario General eran muy escasos o prácticamente inexistentes. El presupuesto de las Naciones Unidas, concebido como medio de financiar los gastos administrativos y ordinarios de la Organización, no contiene provisión adecuada para actividades de este tipo <sup>I</sup>. Los gastos de los distintos órganos

---

I

La partida anual del presupuesto destinada a gastos imprevistos relacionados con el mantenimiento de la paz y seguridad -2 millones de dólares-, no fué suficiente ni siquiera para los gastos iniciales de la empresa. V. Estudio resumido sobre la experiencia adquirida con la creación y funcionamiento de la Fuerza, 9 octubre 1958, A/3943, pár.108.

auxiliares, comités y misiones especiales creados con anterioridad, habían corrido siempre de cuenta de la Organización, pero su monto poco elevado nunca había dado ocasión para buscar fuentes de ingreso alternativas. El costo de la acción militar en Corea fué elevado, pero recayó sobre unos pocos países que enviaron tropas, muy especialmente los Estados Unidos. Las recomendaciones de la Comisión de Medidas Colectivas <sup>2</sup> proporcionan escasa guía, a no ser la declaración general de que toda acción colectiva emprendida por las Naciones Unidas debe ser lo más universal posible y, con tal fin, contribuciones y apoyos para las medidas adoptadas por las Naciones Unidas deben provenir del mayor número posible de Estados. Otros programas y actividades de las Naciones Unidas, al margen de lo ordinario, se financian sobre la base de contribuciones voluntarias. <sup>3</sup>

---

2

V. Primer y Segundo Informe de la Comisión de Medidas Colectivas, presentados al sexto y séptimo períodos de sesiones de la Asamblea General, A/1891 y A/2215. .

3

Así el Programa Ampliado de Asistencia Técnica, el Fondo Especial de las Naciones Unidas para el desarrollo económico, el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) y el Organismo de Obras Públicas y Socorro para los refugiados de Palestina.

En su Informe sobre el plan para establecer la FENU, el Secretario General propuso la aplicación provisional de una norma básica según la cual "toda nación que proporcionara una unidad correría con todos los gastos por concepto de equipo y pagas, y los demás gastos serían financiados por las Naciones Unidas con cargo a presupuesto extraordinario".<sup>4</sup> Este criterio tenía adecuadamente en cuenta el hecho de que determinados Estados Miembros habían ofrecido voluntariamente las tropas necesarias, mientras que de otro lado se iba a incurrir en gastos de carácter general cuyo volumen resultaba imposible determinar sin conocimiento previo de la magnitud de la Fuerza y la duración de su misión. La Asamblea General aprobó provisionalmente esta norma y autorizó al Secretario General a adoptar todas las demás medidas administrativas y ejecutivas necesarias.<sup>5</sup>

En la propuesta original del Secretario General no había indicación alguna de cómo iban a

---

4

Informe segundo y definitivo del Secretario General, 6 noviembre 1956, A/3302, par. 15.

5

Resolución 1001 (ES-I), de 7 noviembre 1956.

financiarse tales gastos generales, aparte de la referencia a un presupuesto extraordinario de las Naciones Unidas. Evidentemente la Fuerza era una empresa de las Naciones Unidas, pero quedaba sin contestar la pregunta fundamental: ¿De dónde se obtendrían los fondos necesarios? ¿Quién iba a pagar los cuantiosos gastos que ya empezaban a preverse y de qué forma deberían distribuirse entre los Estados Miembros?

En un Informe posterior <sup>6</sup>, el Secretario General reveló sus ideas a este propósito. Ciertos gastos quedarían cubiertos voluntariamente por algunos Estados Miembros, tales como las pagas y el equipo de los contingentes nacionales, y el costo de determinados suministros y servicios proporcionados gratuitamente por varios gobiernos <sup>7</sup>. Los restantes gastos de la Fuerza serían sufragados por las Naciones Unidas, y distribuidos entre todos los Estados Miembros tomando como base la escala de cuotas que se fijaría para el presupuesto ordinario

---

6

Informe del Secretario General sobre las disposiciones administrativas y financieras adoptadas para la FENU, 21 noviembre 1956, A/3383 y Rev.I.

7

Los Estados Unidos, Canadá e Italia se contaron entre los primeros en hacer tales ofrecimientos. V. apartado c) de este capítulo.

correspondiente a 1957. A la vez que hacía esta sugerencia, el Secretario General presentó un proyecto de resolución incorporándola, y proponiendo una suma inicial de 10 millones de dólares para el financiamiento de la FENU, junto con el establecimiento de una Cuenta Especial, separada del presupuesto ordinario, en la que se acreditarían pagos e ingresos relativos a la Fuerza.

La propuesta de distribuir los gastos de la FENU en la misma forma que el presupuesto ordinario de la Organización tropezó con objeciones inmediatas por parte de varios sectores de la Asamblea. Para obviarlas transitoriamente, el Secretario General enmendó su proyecto de resolución, dejando de lado cuestión del prorrateo; de esta forma, la Asamblea aprobó los aspectos técnicos y contables de la propuesta, refiriendo la cuestión principal, junto con otros detalles, a la Quinta Comisión <sup>8</sup>. Consideraremos los principales problemas relativos al financiamiento de la FENU, por separado, en los siguientes apartados.

---



a) Método para el financiamiento de los gastos de la FENU

Una fuerte corriente de opinión, en la Asamblea General, favorecía el método inicialmente propuesto por el Secretario General para financiar la FENU, a saber, que los gastos que recayeran sobre las Naciones Unidas fueran repartidos entre todos los Estados Miembros en la misma proporción que los gastos ordinarios de la Organización. El razonamiento de la Secretaría, expresado en la declaración de un representante del Secretario General en la Quinta Comisión, el 3 de diciembre de 1956 <sup>9</sup>, merece citarse en toda su amplitud: "Puesto que la Asamblea General ha creado la Fuerza como un instrumento de las Naciones Unidas para el logro de ciertos objetivos explícitos, sería lógico deducir que las propias Naciones Unidas deben asumir la responsabilidad plena y definitiva por su funcionamiento efectivo, incluso todas las obligaciones, ya sean financieras o de otra índole, que surgen de esta circunstancia.

---

9

Texto publicado en el documento A/C.5/687, 3 diciembre 1956.

Al respecto cabe señalar a la atención los principios que fueron aceptados por la Asamblea General en su resolución IC00(ES-I) del 5 de noviembre de 1956 para que sirvieran de base a la creación y organización de la Fuerza. Con arreglo a dicha resolución, la Fuerza ha sido establecida, en primer lugar, sobre la base de los principios que informan la constitución misma de las Naciones Unidas. Por lo tanto, el Comandante de la Fuerza es designado por las Naciones Unidas y él es responsable, en el ejercicio de sus funciones, ante la Asamblea General. La forma en que se han definido sus facultades lo hacen totalmente independiente de la política de cualquier nación determinanda. Por tanto aunque los gastos de la Fuerza, con excepción de los que cada gobierno decida sufragar por su propia cuenta, podrán considerarse desde un punto de vista estrictamente presupuestario y contable como distintos del presupuesto anual ordinario aprobado por la Asamblea General para financiar las actividades de la Organización, ellos siguen siendo, no obstante, gastos de las Naciones Unidas que se hallan comprendidos en el alcance general y el espíritu del Artículo I7 de la Carta, cuyo párrafo 2 dice: "Los Miembros sufragarán

los gastos de la Organización en la proporción que determine la Asamblea General". Por lo tanto, el Secretario General, estima como totalmente apropiado que las disposiciones adoptadas por la Asamblea General, en este período de sesiones, para el prorrateo de los gastos de la Organización, se apliquen así mismo a los gastos relacionados con la Fuerza".

Como queda dicho, un número considerable de representantes se mostraron sustancialmente de acuerdo con esta posición. El apoyo más decidido vino de países como los Estados Unidos, Italia, Nueva Zelanda, Canadá, Australia, Brasil, Irlanda, Uruguay, Noruega, Holanda, Suecia, Pakistán y Gran Bretaña.<sup>10</sup>

La oposición fundamental a esta tesis se manifestó en el bloque soviético. El representante de la Unión Soviética, en términos repetidos hasta la saciedad en todos los debates posteriores, declaró ante la Asamblea: "Este método de financiación está en contradicción con los principios del derecho

---

10

Intervenciones en AG(XI), Quinta Com., sesiones 544<sup>a</sup> a 547<sup>a</sup>, 553<sup>a</sup>, 555<sup>a</sup>, 557<sup>a</sup>, 558<sup>a</sup> y 560<sup>a</sup>, desde el 5 al 21 de diciembre de 1956.

y la práctica internacionales. No es posible aceptar que los gastos que haya que hacer a consecuencia de la agresión armada perpetrada por el Reino Unido, Francia e Israel, en la zona del Canal de Suez, sean pagados por otros países que han luchado contra la agresión y que además han sido perjudicados al cesar de funcionar el Canal de Suez" <sup>II</sup>. Por otro lado, según la argumentación soviética, la Fuerza había sido creada en violación de la Carta: "El establecimiento de fuerzas armadas de las Naciones Unidas basado en el capítulo VII de la Carta es de la exclusiva competencia del Consejo de Seguridad; en consecuencia, la decisión de la Asamblea General, estableciendo la Fuerza de Emergencia de las Naciones Unidas, contradice directamente al capítulo VII de la Carta".<sup>I2</sup> Sobre esta base, las delegaciones de Albania, Bulgaria, Bielorussia, Checoslovaquia, Polonia, Rumania, Ucrania y la Unión Soviética, declararon que sus países no podían considerarse obligados por la

---

II

AG(XI), Plen., 596ª ses., 26 noviembre 1956.

I2

V. Informe de la Quinta Comisión, 25 febrero 1957, A/3560, pár. 25.

decisión de la Asamblea <sup>I3</sup>, y no tomarían parte en el financiamiento de la FENU.

La argumentación del bloque soviético plantea dos tipos de problemas. De un lado, la cuestión de la responsabilidad de Israel, Francia y Gran Bretaña por su acción militar en Egipto. De otro, los relativos a su particular interpretación de las resoluciones de la Asamblea General y de los artículos de la Carta que fijan los poderes de la Asamblea y las obligaciones financieras de los Miembros.

El planteamiento del tema de la responsabilidad hubiera colocado a la Asamblea General en muy delicada situación. De hecho, si se exceptúan las frecuentes referencias de los representantes comunistas, se evitó el debate público sobre el mismo. En una ocasión <sup>I4</sup>, el delegado egipcio solicitó la creación de una Comisión para la determinación de responsabilidad, no sólo por los gastos de la FENU, sino también por los efectos dañosos para la economía de gran número de países como consecuencia de la obstrucción del Canal de Suez, a más de los daños

---

I3

Resolución II22(XI), de 26 de noviembre de 1956.

I4

AG(XI), Quinta Com., 545<sup>a</sup> sesión, 6 diciembre 1956

sufridos por Egipto. A la vez presentó un proyecto de resolución I<sup>5</sup>, según el cual la Asamblea hubiera pedido al Secretario General que realizara una evaluación de los daños producidos por las operaciones militares en Egipto, como base para el pago de una indemnización adecuada. Este proyecto de resolución no llegó a ser debatido ni sometido a votación, aunque en las deliberaciones subsiguientes se pueden encontrar referencias ocasionales a una posible determinación futura de dichas responsabilidades por órgano competente, judicial o de otro carácter, caso de que ciertos Estados Miembros iniciaran la oportuna acción. Si ello llegara a realizarse, significaría que la Organización, o ciertos Estados Miembros, tendrían ocasión de reclamar el reembolso de los gastos hechos por su contribución a la FENU.

Tal posibilidad aparece muy remota, especialmente tras la firma de Acuerdos por Egipto con Francia y Gran Bretaña sobre las consecuencias financieras del asunto de Suez I<sup>6</sup>. Pero en todo caso, la Asamblea General no es foro apropiado para conocer de

---

I<sup>5</sup>

A/3471, 21 diciembre 1956.

I<sup>6</sup>

V. supra capítulo I, nota 39.

reclamaciones por daños sufridos en la esfera internacional. En el conflicto de Suez, es concebible pensar que hubiese llegado a la declaración de agresor de los Estados que intervinieron militarmente; de hecho, una propuesta de condena de Israel y de aplicación de sanciones fué presentada por el bloque afroasiático el 22 de febrero de 1957.<sup>I7</sup> Pero la Asamblea General no es órgano competente ni adecuado para la determinación de la existencia de responsabilidad en Derecho Internacional, en cuanto que no posee atribuciones judiciales de ninguna especie, sus recomendaciones están desprovistas de efecto obligatorio y su composición y motivaciones, características de un órgano político, no son las propias para la determinación independiente de cuestiones de derecho. Por todas estas razones, la Asamblea se contentó con destacar, en el preámbulo de su primera resolución sobre financiamiento, "el hecho de que los gastos efectuados por el Secretario General conforme a las resoluciones de la Asamblea General no prejuzgan en modo alguno ninguna determinación ulterior de las responsabilidades por las situaciones

---

que condujeron a la creación de la Fuerza de Emergencia de las Naciones Unidas, ni la determinación final respecto de las reclamaciones presentadas como resultado de los gastos ocasionados por dicha creación". I8

Una tercera posición fué defendida por ciertos países durante los debates de la Quinta Comisión de la XI Asamblea, y continuada en las reuniones de la XII y XIII. Expresada primeramente por el representante de España I9, fué reiterada y ampliada por delegados de varios países hispanoamericanos, e incorporada en una declaración del Presidente de dicho grupo 20. En substancia, mantenía que los gastos de la Fuerza no debían ser repartidos entre los Estados Miembros en la misma forma que los ordinarios de la Organización. La justificación de esta tesis comenzaba afirmando que el artículo I7 de la Carta, relativo al presupuesto, se refería tan sólo a los gastos ordinarios. Además según el artículo

---

I8

Resolución IC89(XI), de 21 diciembre 1956.

I9

AG(XI), Quinta Com., 544<sup>a</sup> ses., 5 diciembre 1956.

20

El representante de El Salvador. AG(XI), Quinta Com., 547<sup>a</sup> ses., 10 diciembre 1956.



19, "el miembro de las Naciones Unidas que esté en mora en el pago de sus cuotas financieras para los gastos de la Organización, no tendrá voto en la Asamblea General cuando la suma adeudada sea igual o superior al total de las cuotas adeudadas por los dos años anteriores completos". Puesto que resultaba imposible en esos momentos prever la cuantía de los gastos que iban a incurrirse, no era de desear el que se produjera una situación que obligara a determinados Estados a sufrir la penalidad del referido artículo 19. También se hizo notar que en anteriores ocasiones la Asamblea General no había podido llegar a formular un sistema según el cual los gastos de una fuerza armada de las Naciones Unidas se distribuyeran proporcionalmente entre los Miembros según una fórmula matemática dada. A todo ello se añadió un argumento derivado de que la responsabilidad principal para el mantenimiento de la paz corresponde al Consejo de Seguridad, según la Carta; al concederse la prerrogativa del artículo 27 (es decir, el derecho de veto) a los Miembros permanentes de tal órgano, quedaba implícitamente reconocido el gran poderío económico, militar y político de un pequeño número de Estados, los cuales

tenían como contrapartida, mayores obligaciones.

Partiendo de estas premisas, la propuesta española sugirió que la distribución de los gastos de la Fuerza debería regirse por dos consideraciones: 1ª. que el mantenimiento de la paz concernía en general a todos los Estados miembros de la comunidad internacional; y 2ª. que ciertas Potencias, por virtud del artículo 23 de la Carta, jugaban un papel preponderante en el mantenimiento de la paz y de la seguridad internacionales. Ciertos países hispanoamericanos añadieron, como posible solución, que los gastos de la Fuerza se fijaran en un décimo del total del presupuesto ordinario y se distribuyeran hasta dicho límite entre los Estados miembros según la escala de contribuciones para 1957. Los gastos que excedieran de este límite se enjuzgarían por contribuciones voluntarias, negociadas por el Secretario General o por un Comité especial. También se apuntó, por el delegado de Guatemala, que debería estudiarse la posibilidad de formular una escala de contribuciones distinta de la que regía para el presupuesto ordinario.<sup>21</sup>

---

<sup>21</sup>

Informe de la Quinta Comisión, 25 febrero 1957, A/3560, par. 30 y ss.

De esta forma, se plantean tres puntos de vistas diferentes sobre el método de financiar la Fuerza:

a) La FENU fué creada en violación de la Carta y en consecuencia su financiamiento no puede constituir una obligación para los Miembros. Admitiendo que se había tratado de un expediente para resolver una situación difícil, el bloque comunista no había votado en contra de su creación, pero los gastos incurridos deberían ser pagados por los Estados responsables por la creación de dicha situación.

b) La FENU es un órgano subsidiario de las Naciones Unidas, establecido por decisión de la Asamblea General, y los miembros de la Organización deben, colectivamente, proveer lo necesario por su funcionamiento. El único modo justo y conveniente de hacerlo es la aplicación del método aceptado de distribuir gastos, es decir, la escala ordinaria de cuotas.

c) La tercera posición parte también de la admisión del principio de la responsabilidad colectiva por las actividades de las Naciones Unidas. Pero en este caso se mantiene que, dada la función especial

de la FENU en el mantenimiento de la paz y seguridad internacionales, deberán aplicarse en su financiamiento criterios distintos de los que se utilizan para la distribución de los gastos ordinarios.

Cada uno de los dos últimos puntos de vista tiene argumentos poderosos a su favor <sup>22</sup>. Es cierto que en toda sociedad organizada los gastos de carácter colectivo se sufragan por todos sus miembros de acuerdo con ciertos criterios fijos. Pero la naturaleza de las contribuciones hechas a las Naciones Unidas por sus miembros presentan características diferentes de los impuestos y exacciones fiscales de Derecho interno. En el sistema de las Naciones Unidas los gastos se distribuyen entre los Estados Miembros según su capacidad de pago, con las siguientes modificaciones: a) que la cuota del mayor contribuyente no debe exceder, en principio, del treinta por ciento del presupuesto total, b) que la cuota mínima se fija en un 0,04 por ciento del presupuesto, y c) que la cuota per capita de cada miembro no puede exceder la cuota per capita del miembro que paga la

---

la mayor contribución <sup>23</sup>. Aunque estos criterios hayan resultado adecuados para el reparto de los gastos - fundamentalmente de carácter administrativo-, de la organización que representa a la sociedad internacional de nuestro tiempo, ello no quiere decir que reflejen necesariamente principios de equidad fiscal en el momento en que se plantea la necesidad de gastos extraordinarios cuya finalidad es el mantenimiento de la paz y la estabilidad en el mundo. Todas las naciones tienen un interés primordial en la paz, pero la "cantidad" de este interés es muy difícil de medir. Una distribución aparentemente automática de los gastos podría, a la larga, ocasionar cargas desproporcionadas, especialmente para aquellos países empeñados en una difícil batalla para la solución de problemas económicos urgentes, que necesitan consagrar a este fin el máximo de sus recursos <sup>24</sup>. De otra

---

23

Informe de la Comisión de Cuotas, AG(XII), Suplemento n° IO, A/3714.

24

Un país como España, por ejemplo, de tipo medio por su extensión, población, y problemas de desarrollo económico, paga como contribución anual a la FENU, además de su cuota ordinaria como miembro de las Naciones Unidas, una cifra superior a los 500.000 dólares americanos, en esta divisa.

parte, el argumento que se basa en la responsabilidad primordial de las Grandes Potencias no debe ser dejado de lado sin cuidadosa consideración. Este principio, incorporado en la Carta, es probablemente el rasgo fundamental de la estructura jurídica de la Sociedad internacional después de la segunda guerra mundial. Una de las paradojas de la idea actual de soberanía es la repugnancia de los pequeños países en aceptar cualquier limitación de su carácter absoluto, a la vez que (como se prueba en el presente caso) arguyen que el peso del mantenimiento de la paz y seguridad internacionales debe recaer fundamentalmente sobre los Estados que poseen mayores recursos y responsabilidades.

Mucho puede decirse, igualmente, en favor del punto de vista adoptado por el Secretario General y respaldado por los Estados Unidos, Gran Bretaña, Canadá y otros países. El principio de la responsabilidad colectiva queda definitivamente afirmado si se dá a este tipo de gastos la misma consideración que a los de carácter ordinario. Sería muy difícil determinar, por medio de una escala especial de cuotas, hasta qué punto cada Estado está interesado en el mantenimiento de la paz internacional. La Fuerza

de Emergencia de las Naciones Unidas es la criatura de la Asamblea General, quien la estableció por decisión casi unánime; habiendo votado a favor de su creación, los Estados Miembros deben estar preparados a contribuir a su mantenimiento. Las ganancias para la comunidad internacional que se derivan del funcionamiento de la FENU son incomparablemente mayores que lo que cuesta sostenerla. Además una base financiera sana es requisito necesario para su funcionamiento y condición para que no sufra el prestigio de la organización.

El debate en la Quinta Comisión de la XI Asamblea produjo una solución de compromiso: los primeros diez millones de dólares, ya votados por la Asamblea, serían distribuidos entre los miembros según la escala de cuotas para 1957; y un Comité de nueve países se encargaría de examinar la cuestión del reparto de los gastos de la FENU que excedieran de dicha suma.<sup>25</sup><sup>26</sup>

Este Comité presentó su informe durante el mes de febrero de 1957,<sup>27</sup> el que, después de

25

Canadá, Ceilán, Chile, El Salvador, Estados Unidos, India, Libia, Suecia y la Unión Soviética.

26

Resolución 1089(XI), de 21 de diciembre de 1956

27

A/3560, Anexo.

debatido en la Quinta Comisión y en la Asamblea General, fué adoptado el 27 de febrero de 1957 <sup>28</sup> Según la resolución aprobada en tal fecha, el Secretario General quedó autorizado a gastar seis y medio millones de dólares sobre los diez ya aprobados y se invitó a los Estados Miembros "a hacer contribuciones voluntarias para cubrir la suma de seis millones quinientos mil dólares con el fin de aliviar la carga financiera que recaerá sobre la totalidad de los miembros en 1957". Se decidió además que la Asamblea General, en su siguiente período de sesiones, examinara las bases para el financiamiento de cualesquiera gastos de la Fuerza que excedan de diez millones de dólares y que no sean cubiertos mediante contribuciones voluntarias. En la Quinta Comisión, el representante de los Estados Unidos declaró que era la intención de su Gobierno, previo cumplimiento de los requisitos constitucionales, el contribuir la mitad de los seis millones y medio adicionales que se estimaban precisos para el funcionamiento de la FENU, siempre que otros



Gobiernos contribuyeran con la otra mitad.<sup>29</sup>

Con tal solución se pretendía tener en cuenta las objeciones a un reparto de los gastos según el sistema ordinario. Las contribuciones voluntarias, caso de haber tenido éxito, podían satisfacer la tesis de que ciertos Estados tienen obligaciones especiales en este terreno. Pero los resultados en la práctica fueron diferentes. El coste de la Fuerza excedió de lo previsto, y para octubre de 1957 sólo cinco Estados más habían prometido contribuciones voluntarias; los ingresos efectivos por dicho concepto sólo alcanzaban la suma de 586.550 dólares.<sup>30</sup>

Las dificultades financieras de la FTNU comenzaron a recibir gran publicidad. El Secretario General evidentemente opinó que la decisión adoptada

29

AG(XI), Quinta Com., 594<sup>a</sup> ses. - Para el total de la contribución de Estados Unidos, v. cuadro al final de este apartado.

30

República Dominicana	3.250
Grecia	6.500
Nueva Zelanda	27.950
Pakistán	5.000
Reino Unido	507.650
Estados Unidos (para igualar otras ofertas, hasta)	3.250.000

Fuente: Informe del Secretario General, 9 octubre 1957, A/3694, párr. 66 y 70.

en la XI Asamblea había representado tan sólo un aplazamiento del problema sin resolver la cuestión fundamental. El 9 de octubre de 1957 informaba como sigue: "El Secretario General sigue sosteniendo la opinión que ya manifestó anteriormente a la Asamblea General, de que las decisiones que ésta adopte y que tengan consecuencias financieras de importancia, entrañan para todos los Gobiernos Miembros la obligación de proporcionar los fondos necesarios u otros medios para cumplirlas. No obstante, en vista de que hasta la fecha los Estados Miembros sólo han respondido en forma sumamente limitada al pedido de contribuciones voluntarias, y dada la complejidad y el alcance de las operaciones que tiene a su cargo la Fuerza de Emergencia de las Naciones Unidas, se ve obligado a plantear si será factible o prudente en lo futuro confiar excesivamente en este medio de obtener los créditos presupuestarios necesarios. El Secretario General debe subrayar los graves riesgos que entrañan las actuales bases inadecuadas e inseguras de financiamiento de los gastos de la Fuerza de Emergencia. Si no se quiere comprometer gravemente la posibilidad de que la Fuerza de Emergencia termine con buen éxito su misión, es esencial que a esta

empresa vitalmente importante de las Naciones Unidas, se le garantice su apoyo financiero en el mismo grado y con la misma seguridad que a otras actividades de las Naciones Unidas cuyo objeto es el mantenimiento de la seguridad y la paz".<sup>31</sup>

La XII Asamblea volvió a estudiar la cuestión del financiamiento de la FENU, el 22 de noviembre de 1957, sobre la base de un proyecto de resolución patrocinado por 21 países <sup>32</sup>. Lugar dominante alcanzó el argumento de que, al establecer la FENU, las Naciones Unidas habían dado un paso colectivo eficaz para la defensa de la paz, por lo que los Miembros deberían poner en relación los gastos de la empresa con los beneficios políticos que la FENU

---

31

Informe del Secretario General, 9 octubre 1957, A/3694, pár. 106.

32

Brasil, Canadá, Ceilán, Colombia, Costa Rica, Dinamarca, España, Finlandia, India, Indonesia, Irán, Irlanda, Italia, Japón, Liberia, Noruega, Pakistán, Suecia, Tailandia, Uruguay y Yugoslavia. La obtención de apoyo tan amplio fue precedida de intensas negociaciones en los pasillos de la Asamblea. Se acordó igualmente evitar excesiva publicidad y el tema quedó despachado en dos sesiones plenarias de la Asamblea, prescindiendo esta vez de la Quinta Comisión.

había indudablemente producido. El carácter colectivo de la acción emprendida por las Naciones Unidas quedaría -se dijo- reafirmado por el principio de una distribución general de gastos, basada en la escala ordinaria de cuotas <sup>33</sup>. Los países soviéticos renovaron su oposición a la distribución de los gastos de la FEU entre los Estados Miembros. Y el punto de vista favorable a un sistema de distribución distinto de la escala ordinaria fué defendido nuevamente por algunos países hispanoamericanos, y especialmente por el representante de Guatemala, cuyo razonamiento es de interés particular debido a los nuevos elementos políticos que introdujo. No sólo se refirió a la responsabilidad de los Estados que habían hecho necesaria la creación de la FEU, sino que también indicó que existía un interés directo en el mantenimiento de la Fuerza por parte de ciertos Estados de Europa y de Asia, sobre todo de los situados en la región, y de los cinco miembros permanentes del Consejo de Seguridad; estas

---

33

V. discurso del representante del Canadá (su Ministro de Asuntos Exteriores, Sr. Smith, venido expresamente para la ocasión), en AG(XII), Plen., 720<sup>a</sup> ses., 22 noviembre 1957.

responsabilidades e intereses, afirmó, "deben inevitablemente extenderse al campo financiero". 34

La Asamblea General aprobó el proyecto de resolución de los veintiun países, autorizando el gasto de una suma de 13.500.000 dólares, además de los 16.500.000 aprobados el año anterior, para el período concluido el 31 de diciembre de 1957, lo que hace un total de 30.000.000 de dólares para el primer ejercicio económico; asimismo autorizó una suma límite de 25.000.000 de dólares para el funcionamiento de la Fuerza a partir de dicha fecha, es decir durante el año 1958. Estos gastos deberían distribuirse entre los miembros de la Organización de acuerdo con la escala de cuotas adoptada para los años 1957 y 1958 respectivamente, con la condición de que los ingresos que se recibieran procedentes de otras fuentes (es decir, de contribuciones voluntarias), deberían aplicarse a reducir los gastos antes de hacer la distribución de los mismos para el período concluido el 31 de diciembre de

1957. <sup>35</sup>

De esta forma se dió un paso más hacia la aceptación del principio de la distribución de los gastos de la FENU en la misma forma que los demás gastos ordinarios de la Organización, influyendo de nuevo razones de tipo práctico y el deseo de preservar la unanimidad dentro de la alianza occidental, a la vez que las razones de principio ya señaladas.

En el verano de 1958 volvió a plantearse la inquietante situación financiera de la FENU. El Secretario General publicó un informe <sup>36</sup> en el que se hacía notar que 33 Estados Miembros no habían efectuado ningún pago por concepto de sus contribuciones correspondientes al primer ejercicio económico (10 de noviembre de 1956 a 31 de diciembre de 1957), y que 62 Estados adeudaban las correspondientes al segundo ejercicio (año natural 1958). El total

---

<sup>35</sup>

Resolución II5I(XII), de 22 de noviembre 1957. En la votación, Chile y Ecuador, junto con el bloque societico, votaron en contra; El Salvador, Guatemala, México y Panamá, junto con Camboya, China, Etiopía, Malaya, Nepal y los países árabes, se abstuvieron. El resultado fue 51 a favor, 11 en contra y 19 abstenciones.

<sup>36</sup>

Informe del Secretario General, 27 agosto 1958, A/3899.

de las cuotas adeudadas el 31 de julio de 1958 ascendía a 19.854.146 dólares y la Organización se encontraba a punto de no poder cumplir las obligaciones contraídas en relación con la Fuerza.

La preocupación financiera dominó de tal forma los debates de la XIII Asamblea que no sólo la totalidad de las discusiones sobre la FENU en la Quinta Comisión sino gran parte de las mantenidas en la Comisión Política Especial y en sesiones plenarias se dedicaron a este tema <sup>37</sup>. Volvieron a debatirse los tres puntos de vista que han venido a ser clásicos a propósito del financiamiento de la FENU, y recibió nuevo énfasis la posición intermedia que solicita la fijación de nuevas bases para el prorrateo de estos gastos. Portavoces de esta postura fueron las delegaciones de México y Argentina, insistiendo en la falta de equidad que entraña la aplicación de

---

37

V. AG(XIII), Quinta Com., sesiones 697 a 698<sup>a</sup> y 705<sup>a</sup>; AG(XIII), Com. Política Especial, sesiones 96<sup>a</sup> a 100<sup>a</sup>; AG(XIII), Plen., 780<sup>a</sup> y 790<sup>a</sup> sesiones. - Por el contrario, se decidió no discutir el Estudio resumido sobre la experiencia adquirida con la creación y funcionamiento de la Fuerza, 9 octubre 1958, A/39-3, inicialmente preparado por la Secretaría con objeto de que sirviera de base para la aprobación de principios generales que en el futuro guiaran similares actividades de las Naciones Unidas.

la escala ordinaria, se tiene en cuenta elementos extraños a la capacidad de pago, y en la responsabilidad especial de las Grandes Potencias, miembros permanentes del Consejo de Seguridad.

El tono de estos debates muestra la seria preocupación que la cuestión del financiamiento de la FENU causa a la mayoría de los Estados miembros. Aunque prevaleció nuevamente el criterio de aplicar la escala ordinaria de contribuciones <sup>38</sup>, se decidió que el Secretario General organizara una consulta entre los Gobiernos sobre sus puntos de vista en esta cuestión, presentando sus resultados a la próxima Asamblea; con ello se trata de obtener un cuerpo de opiniones que no refleje las vicisitudes y presiones que se ponen de manifiesto durante la Asamblea. A la vez se tomaron las siguientes disposiciones: a) confirmar la autorización dada al Secretario General para gastar 25.000.000 dólares en 1958; b) autorizar al Secretario General para gastar hasta 19.000.000 dólares en 1959 y c) aceptar las

---

38

Resolución 1337(XIII), de 13 diciembre 1958. La votación arrojó un resultado de 42 votos a favor, 9 en contra y 27 abstenciones.



contribuciones voluntarias ofrecidas como asistencia especial hasta fines de 1958, las que reducirían la cantidad a distribuir entre los Miembros. Hasta la fecha se han recibido ofrecimientos de Estados Unidos e Inglaterra por valor de 3.500.000 y 275.000 dólares respectivamente.<sup>39</sup>

Mientras que el método de distribución de los gastos de la FENU sigue aún sin fijar de forma definitiva, es importante precisar la relación del mismo con los preceptos de la Carta, que imponen los límites constitucionales dentro de los que toda posible elección debe moverse, y especialmente con las disposiciones que regulan el cumplimiento de las obligaciones financieras, es decir, los artículos 17 y 19. Un argumento frecuente durante los debates sostiene que los gastos de la FENU caen fuera de las obligaciones impuestas por dichos artículos, los que sólo se refieren al presupuesto normal de la Organización. Ello es una interpretación errada de la Carta. El artículo 17 dice que, "los Miembros

sufragarán los gastos de la Organización en la proporción que determine la Asamblea General". Admitido que la FENU es un órgano subsidiario de las Naciones Unidas, creado por la Asamblea General para ciertas finalidades específicas que se hallan dentro de la competencia de la Organización, los gastos hechos para su funcionamiento son indudablemente "gastos de la Organización". Si un Estado miembro afirma que la Fuerza fué establecida ilegalmente, al estilo de lo mantenido por los países comunistas, se plantea un problema de interpretación de las resoluciones de la Asamblea General. La competencia para interpretar la Carta y las resoluciones de los órganos de las Naciones Unidas se atribuye generalmente, ya que la Carta nada dice, a los Estados miembros y al órgano en cuestión. Así, una decisión relativa a un organismo como la FENU que afecte a país que niegue su existencia jurídica (entrada en territorio soviético, por ejemplo, o reconocimiento de privilegios según el artículo 105) puede ser combatida y resistida por el país en cuestión a base de su propia interpretación de las susodichas resoluciones, sin que haya manera de imponerle otra interpretación. Las cuestiones financieras, sin embargo, quedan

según los términos de la Carta, y según la práctica seguida, en manos de la Organización como tal. Cuando el artículo 17 dice que "los miembros sufragarán los gastos de la organización", aparece una obligación jurídica inmediata para los Estados miembros de la O.N.U. Además, la sanción por falta de pago, que es la suspensión del derecho de voto en la Asamblea General, debe ser interpretada y aplicada por la propia Asamblea General <sup>40</sup> y no es lógico pensar que dicho órgano vaya a dejar sin efecto sus decisiones anteriores, que refuerzan así su valor. <sup>41</sup>

Algo similar puede decirse sobre las reservas hechas por ciertos delegados sobre la necesidad de cumplir con los requisitos constitucionales de sus respectivos países antes de que se consideren

40

Cf. Kelsen, The law of the United Nations, p.719.

41

Las cuotas correspondientes a los países del bloque soviético suman aproximadamente el 20% del presupuesto total. Hasta la fecha, ninguno de tales países ha hecho efectiva su contribución a la FENU. V. la afirmación de la obligación de pagar que incumbe a la Unión Soviética y países comunistas, en la declaración del representante de Estados Unidos, AG(XII), Quinta Com., 639ª sesión, 6 diciembre 1957. Cuando las sumas debidas coincidan con el tope de 2 años fijado por el artículo 19, la Comisión de Cuotas deberá llevar el hecho a la atención de la Asamblea.

obligados a pagar su cuota. <sup>42</sup> Aquí, igualmente, se trasluce una interpretación errada de la Carta. Una vez que la Asamblea General, por mayoría de dos tercios, ha decidido la proporción en que habrán de distribuirse los gastos entre los Miembros, sea la escala ordinaria o cualquier otro sistema, los Estados se encuentran en la obligación de pagar la parte que les corresponda <sup>43</sup>. Esta obligación procede directamente de las disposiciones de la Carta, independiente de cualquier manifestación por parte de los órganos nacionales de cada Estado. Ni la abstención, ni el voto en contra de la resolución que lo determine pueden ser interpretados como motivo de exención. Este es precisamente el único caso, si se exceptúan los poderes de decisión en cuestiones internas de la Organización, en que la Asamblea General tiene facultades que van más allá de las de recomendación

---

42

V. en AG(XI), Quinta Com., las declaraciones de los delegados de Italia y Chile (541ª ses.), Turquía (545ª ses.), Méjico, Guatemala, Chile y Perú (555ª ses.) En AG(XII), Plen., las de los delegados de Grecia (720ª ses.), Méjico y Guatemala (721ª ses.).

43

V. United States Senate, Subcommittee on the United Nations Charter, "Budgetary and Financial Problems of the United Nations", Staff Studies, nº 6, pág. 2. En la Conferencia de San Francisco, el Comité Consultivo de Juristas opinó que tal obligación debería constar claramente en la Carta. Idem, pág. 12.

Quadro I

CANTIDADES VOTADAS POR LA ASAMBLEA GENERAL  
PARA EL FINANCIAMIENTO DE LA FENU  
(en dólares de los Estados Unidos)

---

1. Primer ejercicio económico (10 noviembre 1956 a 31 diciembre 1957)	
por resolución 1122(XI)	10.000.000
por resolución 1090(XI)	6.500.000
por resolución 1151(XII)	<u>13.500.000</u>
	30.000.000
2. Segundo ejercicio económico (año natural 1958)	
por resolución 1151(XII)	25.000.000
3. Tercer ejercicio económico (año natural 1959)	
por resolución 1337(XIII)	<u>19.000.000</u>
Total	74.000.000

Cuadro II

## FUENTES DE INGRESO

(en dólares de los Estados Unidos)

<u>Prorratio entre Miembros</u>		<u>Contribuciones voluntarias</u>	
<u>I. Primer ejercicio económico</u>			
Suma inicial	10.000.000	Contribuciones voluntarias	
		República Dominicana	3.250
		Francia	370.500
		Grecia	6.500
		Nueva Zelandia	27.950
Remanente no cubierto por contribuciones voluntarias	5.208.988	Pakistán	5.000
		Reino Unido	507.650
		Estados Unidos	920.850
		Asistencia especial	
		Austria	1.000
		Australia	50.000
		Burma	3.250
		Ceilán	5.000
		Liberia	4.000
		Países Bajos	56.062
		Méjico	10.000
		Reino Unido	1.000.000
		Estados Unidos	<u>12.000.000</u>
Total	15.208.988	Total	14.791.012
<u>2. Segundo ejercicio económico</u>			
Total votado	25.000.000	Ninguna	
<u>3. Tercer ejercicio económico</u>			
Remanente no cubierto por contribuciones voluntarias	15.225.000	Asistencia especial	
		Estados Unidos	3.500.000
		Reino Unido	<u>275.000</u>
		Total	3.775.000
Total cubierto por contribuciones voluntarias		18.566.012	
Total prorrateado entre los Miembros		<u>55.433.988</u>	
Total presupuestado		74.000.000	

Fuente : Compilado de documentos oficiales y comunicaciones del Secretario General a los Estados Miembros.

b) Prorrates del coste de los contingentes que forman la FENU entre las Naciones Unidas y los Estados Miembros interesados.

Cuando algunos Estados Miembros ofrecieron tropas con destino a la FENU, se entendió que ciertos gastos ocasionados por las mismas correrían de cuenta del Estado que las ofrecía, mientras que otros, de tipo general, se considerarían como la responsabilidad propia de la Organización. Así la regla básica propuesta por el Secretario General y aprobada por la Asamblea <sup>44</sup> determinaba que el país que proporcionara una unidad correría con todos los gastos por concepto de equipo y pagas, y los demás gastos serían financiados por las Naciones Unidas con cargo a un presupuesto extraordinario. Posteriormente, la Asamblea General decidió <sup>45</sup> que los gastos de la FENU, "salvo los correspondientes a remuneraciones, equipo, suministros y servicios que proporcionarán gratuitamente los Gobiernos de los Estados Miembros", serían sufragados por las Naciones Unidas.

---

44

Resolución IOCI (ES-I), 7 noviembre 1956.

45

Resolución IOCI (XI), 21 diciembre 1956.

Los términos empleados por esta última decisión originaron diferentes interpretaciones de la misma. Algunos de los Gobiernos interesados mantuvieron la opinión, en negociaciones con el Secretario General,<sup>46</sup> que con ella se había alterado la norma fundamental inicialmente aprobada, y que el coste de la paga y equipo de los contingentes nacionales debería incluirse entre los gastos que corrían de cuenta de las Naciones Unidas, a no ser que los Gobiernos en cuestión afirmasen expresamente su intención de sufragarlos. Para evitar la ambigüedad, el Secretario General se creyó obligado a solicitar un pronunciamiento de la Asamblea sobre este punto.<sup>47</sup>

La opinión del Secretario General mantenía que la Asamblea General, con la segunda resolución, había tenido el propósito de aclarar y, en cierto sentido, ampliar la decisión provisional tomada anteriormente por ella, sin que ello significase apartarse de la norma fundamental establecida al principio con respecto a los Estados Miembros que proporcionasen contingentes militares. Los países que

---

46

Y probablemente en el seno del Comité Consultivo, aunque sus deliberaciones no se han hecho públicas.

47

Informe del Secretario General, 9 octubre 1957, A/3694, pár. III.



habían prestado unidades deberían seguir pagando los gastos en que normalmente habrían incurrido en todo caso, y toda obligación de reembolso por parte de las Naciones Unidas se limitaría a los gastos adicionales en que estos países incurrieran como consecuencia de haber puesto unidades a la disposición de la Fuerza.

Este punto de vista fué adoptado por la Asamblea General, la que asimismo aprobó tres reglas propuestas por el Secretario General para el prorrateo de los gastos de los contingentes nacionales entre las Naciones Unidas y los Estados participantes.<sup>48</sup> Estas reglas son:

1ª. Con respecto a los seis primeros meses (es decir el tiempo que puede considerarse razonablemente como el período inicial de emergencia), las Naciones Unidas reembolsarán a los Gobiernos participantes los subsidios especiales, distintos de la paga básica, pagados a los miembros de sus unidades por razón de los servicios que prestan en la FENU.

2ª. En el caso de una unidad que haya seguido prestando servicio después del período inicial de

---

seis meses, o en el caso de una unidad que la releve, las Naciones Unidas sufragarán todos los gastos adicionales y extraordinarios en que un Gobierno haya incurrido para proporcionar dichas unidades, es decir los que excedan de las cantidades que el Gobierno interesado hubiese debido pagar de todas maneras.

3ª. Las Naciones Unidas asumen igualmente la responsabilidad financiera respecto de la reposición del equipo que se destruya o sufra mayor desgaste que el previsto en condiciones normales, lo que podrá determinarse a la conclusión del período total de servicio de cada contingente.<sup>49</sup>

El Secretario General ha recomendado asimismo que en caso de accidente o muerte imputables al servicio en la Fuerza, las personas interesadas o los familiares a su cargo deberán tener derecho a pensiones o indemnizaciones conforme a los sistemas nacionales pertinentes; los Gobiernos interesados harían los pagos a los beneficiarios y reclamarían su reembolso a las Naciones Unidas. <sup>50</sup>

---

49

Sobre la aplicación de estas reglas en la práctica, v. los Proyectos de Presupuesto para la FENU, años 1958 y 1959, A/3823 y A/3984. En 1958 se presupuestaron 6.000.000 de dólares para compensar a los Gobiernos por los gastos adicionales de paga y subsidios, y 4.800.000 dólares por desgaste de material y equipo. En 1959 tales cantidades se reducen a 5.500.000 y 1.000.000 de dólares, respectivamente. En cualquier caso representan capítulos muy sustanciales del presupuesto de la FENU.

50

Informe del Secretario General, 9 octubre 1957,

c) Otras contribuciones de Estados Miembros

Con independencia de la contribución en hombres y material hecha por los Estados que proporcionan los contingentes nacionales, otros Gobiernos facilitaron gratuitamente servicios y suministros que vinieron a reducir substancialmente la carga financiera que para las Naciones Unidas representa la creación y mantenimiento de la FENU. Las más importantes de estas contribuciones son las siguientes:<sup>51</sup>

a) Los Estados Unidos organizaron un servicio aéreo por un costo aproximado de 2.250.000 dólares para el transporte de los contingentes desde los países de origen hasta Nápoles o Beirut;

b) El transporte de las tropas y el equipo canadienses del Canadá a Egipto, en un portaaviones canadiense, a un costo de 333.312 dólares, y por vía aérea a un costo de 438.819 dólares.

c) El Gobierno de Suiza abonó unos 390.000 dólares por concepto de transporte aéreo comercial de tropas y equipo de Italia a Egipto, en las fases iniciales;

d) Italia proporcionó amplios servicios de

---

<sup>51</sup>

Informe del Secretario General, 9 octubre 1957, A/3694, par. 57 a 60.

transporte aéreo y servicios para la concentración de tropas y suministros que debían trasladarse de Nápoles a Egipto;

e) Los transportes aéreos organizados por los Gobiernos escandinavos para el servicio regular de ida a Nápoles y regreso de esa ciudad;

f) Transporte por uno de los buques de la Armada del Brasil del primer contingente de este país.

Otros suministros, servicios y material han sido igualmente facilitados gratuitamente. Egipto ha contribuido con instalaciones de oficina y de otra índole, servicios de transporte y suministros en general. Varios Gobiernos han dado facilidades extraordinarias de comunicaciones, incluyendo franquicia postal, y muchos miembros de la Fuerza reciben, de sus Gobiernos o de fuentes particulares, material para su bienestar y recreo.

d) Administración financiera

El Secretario General, autorizado al efecto por la Asamblea General <sup>52</sup>, ha establecido una Cuenta Especial, en la que se ingresan todos los fondos recibidos por las Naciones Unidas con destino a sufragar

---

los gastos de la Fuerza, y de la que se efectúan los pagos correspondientes. Con objeto de que pudiera disponer del numerario requerido, el Secretario General fué autorizado a anticipar las sumas necesarias del Fondo de Operaciones de la Organización y de otros fondos sometidos a su custodia. También se le permitió recurrir a la gestión de préstamos <sup>53</sup>, sin que haya sido preciso utilizar este último procedimiento.

El Secretario General ha dictado un Reglamento financiero provisional para la Cuenta Especial, <sup>54</sup> que sigue el modelo de los reglamentos y prácticas administrativas de las Naciones Unidas. Las disposiciones del Reglamento Financiero de las Naciones Unidas referentes a la comprobación de cuentas por auditores externos se aplican igualmente. La contabilidad de la FENU se centraliza en la Secretaría de las Naciones Unidas. A partir del año 1958 ha sido posible presentar a la Asamblea un proyecto de presupuesto para la FENU, que se debate en forma ordinaria por la Quinta Comisión. <sup>55</sup>

---

53

Resolución 1090(XI), 27 febrero 1957.

54

Texto en ST/SGB/UNEF/2, 15 noviembre 1957.

55

V. Estudio resumido sobre la experiencia adquirida con la creación y funcionamiento de la Fuerza, 9 octubre 1958, A/3943, párr. 103 a 107, y los Proyectos de Presupuesto para 1958 y 1959 en A/3823 y A/3984

### CONCLUSIONES

La crisis de Suez es el primer conflicto internacional de importancia, desde el comienzo de la guerra fría, en el que la rivalidad de los bloques occidental y comunista no ha constituido el elemento fundamental. Es igualmente un caso en el cual las Naciones Unidas han representado un papel de primera categoría. Ha puesto de relieve, junto con otros factores importantes en la política internacional actual, las posibilidades latentes en la Organización, tal como se halla hoy día constituida, para el mantenimiento de la paz. Estas posibilidades son a la vez limitadas y tangibles.

Un estudio del papel de las Naciones Unidas en el asunto de Suez revela las dos formas en las que la Organización actuó en este notable acontecimiento de la historia moderna. En primer lugar, como órgano representativo de la comunidad internacional, encauzó la opinión pública mundial y la actividad diplomática hacia un resultado político claramente conforme con el deseo de la mayoría de los Estados miembros. En

segundo lugar actuó, y continua actuando, como un organismo al que se han confiado ciertos aspectos limitados de la función ejecutiva en la comunidad internacional.

La primera tarea se llevó a cabo por la propia Asamblea General. La crisis reveló una vez más la contradicción inherente e inevitable en la estructura del Consejo de Seguridad, en el que los Miembros permanentes representan y protegen los intereses de la comunidad mundial a la vez que sus propios intereses en conflicto. La Asamblea General, actuando según lo previsto en la Carta tal como fué interpretada por la resolución Unión pro paz, conoció del asunto, y en una serie de actuaciones, con características de acontecimiento histórico, repudió lo que constituía un recurso ilegal a la fuerza, y afirmó la obligación primordial de respeto a la Carta, a los Acuerdos internacionales y a los principios generales del Derecho Internacional.

En su segundo papel, la Asamblea General utilizó, en forma no prevista hasta este momento, las posibilidades que ofrece el cargo de Secretario General, otro de los órganos principales establecidos por la Carta. A la vez, la Asamblea creó un órgano subsidiario de carácter ejecutivo, la Fuerza de Emergencia de las Naciones Unidas, para asegurar el cumplimiento de sus

resoluciones relativas a la crisis.

Los objetivos limitados que la Asamblea General se propuso, teniendo presentes las facultades que la Carta le concede, se reflejan en la estructura y misión de la FENU. No obstante tal limitación, las medidas tomadas resultaron suficientes para resolver una crisis peligrosa y para sentar un precedente notable en el desarrollo de procedimientos adecuados para la solución de los conflictos internacionales y para el mantenimiento de la paz.

De este estudio, la FENU aparece como un órgano subsidiario de la Asamblea General, al que se confía la tarea de lograr y vigilar el cese de las hostilidades en Egipto, resultado del ataque armado de Israel, Francia, y Gran Bretaña. Esta tarea se lleva a cabo por la interposición de la FENU entre las partes en el conflicto, en un principio con el fin de obtener la retirada de las tropas invasoras, y posteriormente para la prevención de actos de beligerancia, en un futuro indeterminado, según los términos del Acuerdo de Armisticio de 1949. Las operaciones de la FENU no habrán de tener el carácter de una acción coercitiva, sino que deberán basarse en la aceptación voluntaria por las partes de las resoluciones de la Asamblea General. La naturaleza no coactiva de la FENU aparece también en su composición, a base de unidades colocadas a la disposición de las Naciones



Unidas por varios Estados miembros. Igualmente se manifiesta en su situación jurídica en el territorio egipcio, objeto de negociaciones y acuerdos entre el Gobierno de Egipto y las Naciones Unidas. El método de financiar los gastos de la FEMU pone de relieve, a la vez que su naturaleza internacional, las limitaciones y dificultades de la función ejecutiva en la sociedad internacional de nuestro tiempo.

BIBLIOGRAFIA

- Bloomfield, Lincoln P.: "The U.N. and national security", 36 Foreign Affairs, july 1958, pág. 597-611.
- Clark, Grenville and Sohn, Louis B.: World Peace through World Law, London, Oxford University Press, 1958.
- Chapman, D.H.: "The United Nations Emergency Force: Legal status", 57 Michigan Law Review, november 1955, pág. 56-81
- Cohen, M.: "The United Nations Emergency Force; a preliminary view". 12 International Journal (Toronto), Spring 1957, pp. 109-127.
- Eastman, S.M.: "Canada and world police", 36 Canadian forum (Toronto), January 1957, p. 217.
- "Establishment of the U.N. Emergency Force. Report of the Committee on Study of Legal Problems of the U.N.", Proceedings of the American Society of International Law, 1957, pp. 206-229.
- Federal Union: Proposals for a permanent United Nations force, London, 1957.
- Glubb, J. : "The problems of a U.N. police force", 237 World affairs, London, January-February 1957, pp. 3-4.
- Goodrich, L.M. and Rosner G.E. : "The United Nations Emergency Force", II International organization, Boston, Summer 1957, pp. 413-430.
- Hange, W.: "Covering the United Nations Emergency Force", I.P.I. Report, Zurich, August 1958.
- Hoffman, Stanley, : "Sisyphus and the avalanche: the United Nations, Egypt and Hungary", II International Organization, Summer 1957, pp. 446-469.

- Juvenal, M.: "Police et forces internationales",  
3 Citoyen du monde, Paris, Novembre-Décembre  
1956, p.3.
- "Le funzioni delle Forze dell'O.N.U."  
20 Relazioni internazionali, Milano,  
1 Dicembre 1956, p.1512.
- Langenhove, Fernand van : La crise du système de sécurité  
collective des Nations Unies, Institut Royal  
des relations internationales, Bruxelles, La  
Haye, 1958. (esp. capítulo IV : "L'adaptation  
de l'Assemblée générale")
- Lodge, H.C.: "United Nations sets up Middle East police  
force", 35 Department of State Bulletin,  
Washington, 19 November 1956, pp.787-795.
- Macdonald, R.St.J. : "Hungary, Egypt and the U.N.",  
35 Canadian Bar Review, January 1957, pp.38-71.
- McVitty, M.R.: "U.N. sets up police force - The General  
Assembly acts in special session", World  
affairs, London, November-December 1956, pp.13-14.
- Mezerik, A.G.(ed.): "The United Nations Emergency Force.  
Precedents, Creation, Evolution", International  
Review Service, vol.III, n° 33, may 1957.
- "Middle East (The): The United Nations Emer-  
gency Force", Commonwealth Survey, London, 2,  
27 November 1956, pp.1007-100019.
- O'Donovan, P. : "How the U.N. troops were mobilized"  
16 Reporter, New York, 10 January 1957, pp.30-32.
- Patch, B.M.: "Policing by the United Nations", 1 Editorial  
research reports, Washington, 9 January 1957,  
pp. 25-42.
- Pearson, L.B.: "Force for the U.N.", 38 Foreign Affairs,  
New York, April 1957, pp.395-404.
- Price, D.B.: "The Charter of the United Nations and  
the Suez war", 1 International relations,  
october 1958, pp.494-511.

- \_\_\_\_\_ "Real Police Force (The)", 186 Round Table, London, March 1957, pp.103-106.
- \_\_\_\_\_ "Reporter in Egypt (A)", 32 New Yorker, New York, 29 December 1956, pp.31-44.
- Schwarzenberger, George: "Problems of a United Nations Force", Current Legal Problems, London, 1959
- Servais: "Les forces de police des Nations Unies", 1 Revue militaire générale, Paris, Janvier 1957, pp.130-136.
- Sohn, L.B.: "The authority of the United Nations to establish and maintain a permanent United Nations force", 52 American Journal of International Law, april 1958, pp. 229-240.
- Spry, G.: "Canada, the United Nations Emergency Force and the Commonwealth". 33 International Affairs, London, July 1957, pp. 289-300.
- Stone, Julius: Aggression and World Order, London, Library of World Affairs, 1958.
- Taylor, W.E.B.: "The Christian pacifist and the international police force". 34 Reconciliation, London, March 1957, pp.55-56.
- \_\_\_\_\_ "UN's police power (The)", 135 New republic, Washington, 10 December 1956, p.5.
- \_\_\_\_\_ "United Nations armed forces", 2 Commonwealth survey, London, 27 November 1956, pp.1019-1021.
- \_\_\_\_\_ "United Nations Emergency Force", 181 The Economist, London, 8 December 1956, p.859.
- \_\_\_\_\_ "Urgent - for UNO", 182 The Economist, London 26 January 1957, pp. 266-267.
- Wilcox, F.O.: "View of the Department of State on creating a permanent United Nations Emergency Force", 39 Department of State Bulletin, Washington, 25 august 1958, pp.324-327.
- Wright, Q.: "Intervention, 1956", 51 American Journal of International Law, april 1957, pp.257-276.

211.

Ziccardi, P.: "L'intervento collettivo delle Nazioni Unite e i nuovi poteri dell'Assamblea Generale", 12 Comunità internazionale, 1957, pp.221-236 y 415-447.

NOTA SOBRE LA DOCUMENTACION RELATIVA A LA FENU

---

Para el presente estudio se ha utilizado, con carácter exhaustivo, la documentación publicada por las Naciones Unidas, singularmente las actas de las reuniones de los diversos órganos relacionados con el tema y los informes del Secretario General. De unas y otros constan las oportunas referencias en las notas al pie del texto. Puede ser útil el insertar en este lugar, tras la bibliografía, una lista de los documentos fundamentales sobre la FENU.

- I. Informe segundo y definitivo del Secretario General sobre el plan para establecer una Fuerza internacional de emergencia de las Naciones Unidas, 6 noviembre 1956, A/3302 y Adds. I a 30. - (Creación).
2. Informe del Secretario General sobre los puntos básicos relativos a la presencia y el funcionamiento en Egipto de la Fuerza de Emergencia de las Naciones Unidas, 20 Noviembre 1956, A/3375. - (Consentimiento).

3. Informe presentado por el Secretario General en cumplimiento de la resolución II23(XI) de la Asamblea General, 24 enero 1957, A/3512. - (Retirada definitiva de Israel y misión y funciones de la FENU).
4. Informe del Secretario General sobre las disposiciones relativas a la situación jurídica de la FENU en Egipto, 8 febrero 1957, A/3526.- (Estatuto jurídico).
5. Informe presentado por el Secretario General en cumplimiento de las resoluciones II24(XI) y II25(XI) de la Asamblea General, 11 febrero 1957, A/3527. - (Misión y funciones de la FENU).
6. Informe de la Quinta Comisión, 25 febrero 1957, A/3560. - (Financiamiento).
7. Segundo informe presentado por el Secretario General en cumplimiento de las resoluciones II24(XI) y II25(XI) de la Asamblea General, 8 marzo 1957, A/3568. - (Misión de la FENU después de la retirada de Israel).
8. Fuerza de Emergencia de las Naciones Unidas: informe del Secretario General, 9 octubre 1957,

A/3694. - (Compilación de principios y reglas sobre la FENU y reseña de actividades durante el primer año).

9. Fuerza de Emergencia de las Naciones Unidas: informe del Secretario General, 27 agosto 1958, A/3899. (Reseña de actividades durante el segundo año).

10. Estudio resumido sobre la experiencia adquirida con la creación y funcionamiento de la Fuerza: informe del Secretario General, 9 octubre 1958, A/3943. - (Preparado con la idea de que sirviera de base para la aprobación por la Asamblea de un conjunto de principios permanentes para guiar actividades de este carácter en el futuro. No debatido).

11. Estatuto de la Fuerza de Emergencia de las Naciones Unidas, 21 febrero 1957, ST/SGB/UNEF/I.

12. Reglamento financiero provisional para la Cuenta Especial para la FENU, 15 noviembre 1957, ST/SGB/UNEF/2.



ABREVIATURAS UTILIZADAS

En las notas a pié de página se utilizan las siguientes abreviaturas:

Add . . . . .	Adendum.
AG . . . . .	Asamblea General
AG(ES-I) . . . . .	Documentos Oficiales de la Asamblea General, Primer Período extraordinario de sesiones de emergencia.
AG(XI) . . . . .	Idem., Undécimo período de sesiones
AG(XII) . . . . .	Idem., Duodécimo período de sesiones.
AG(XIII) . . . . .	Idem., Decimotercer período de sesiones.
AG(XIV) . . . . .	Idem., Decimocuarto período de sesiones.
Com. . . . .	Comisión
CS . . . . .	Consejo de Seguridad
pár. . . . .	párrafo
Plen. . . . .	Sesiones plenarias.
Rev. . . . .	revisión.
ses. . . . .	sesión.

Los documentos de las Naciones Unidas se citan por su título, fecha y sigla; en esta última la letra o letras iniciales indican el órgano a que corresponde el documento (v.g. A: Asamblea General, S: Consejo de Seguridad, A/C.5: Quinta Comisión, etc.), seguido de la numeración correlativa del mismo.